

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'Article 10

du

Pacte de la Société des Nations

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue
Le VENDREDI 28 NOVEMBRE 1930 à 14 HEURES

PAR

FÉODOR KORENITCH

M. DE GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *Président*

MM. GIDEL
LE FUR } *Suffragants*

ÉDITIONS ET PUBLICATIONS
CONTEMPORAINES — PIERRE BOSSUET
47. RUE DE LA GAITÉ — PARIS — 14^e

1930

L'Article 10
du
Pacte de la Société des Nations

Article 10

« Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

« The Members of the League undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League. In case of any such aggression or in case of any threat or danger of such aggression the Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled. »

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'Article 10

du

Pacte de la Société des Nations

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue
Le VENDREDI 28 NOVEMBRE 1930 à 14 HEURES

PAR

FÉODOR KORENITCH

M. DE GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *Président*

MM. GIDEL {
LE FUR { *Suffragants*

ÉDITIONS ET PUBLICATIONS
CONTEMPORAINES — PIERRE BOSSUET
47. RUE DE LA GAITÉ — PARIS — 14^e

1930

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



L'Article 10

du

Pacte de la Société des Nations

INTRODUCTION

Des vingt-six articles issus des négociations de la paix, qui constituent le Pacte de la Sociétés des Nations, c'est sans aucun doute l'article 10 qui a suscité le plus de discussions. C'est cet article 10 qui apparaît déjà dans les premiers projets du Président Wilson et qui était son « favorite article » ; il deviendra « le grand cheval de bataille de l'opposition du Sénat des Etats-Unis. » (1) Puis, pendant les premières années de l'existence de la Société des Nations, un amendement d'un Etat Membre de la Société, le Canada, suscitera des discussions presque sans fin sur le vrai sens de cet article et l'interprétation qu'il faudrait adopter ; ces discussions seront inscrites à l'ordre du jour de plusieurs Assemblées et Commissions.

L'article 10 constitue un carrefour dangereux, les difficultés deviennent inextricables, et à plusieurs reprises on a préféré ne pas y toucher pour éviter le danger de

(1) LARNAUDE, *Société des Nations*, p. 27.

dislocation de la Société. Cet article a des adversaires et des défenseurs nombreux. Pour les premiers il est le **mauvais esprit** de la Société des Nations, pour les autres il en est le fondement, la base même sans laquelle elle ne saurait exister. Reconnaissons que dans ces discussions souvent les préoccupations politiques ont joué un rôle prépondérant.

Ses adversaires l'ont accusé de vouloir perpétuer le statu quo créé par les traités de paix, et, en second lieu, d'imposer aux Membres de la Société des Nations des obligations beaucoup trop lourdes. Le premier argument était surtout celui des pays vaincus qui n'étaient pas contents du statu quo créé après la grande guerre ; ils voyaient dans l'article 10 une sorte d'alliance des vainqueurs pour le maintien des acquisitions faites à la suite de la guerre aux dépens des vaincus ; d'après eux, la Société des Nations toute entière n'avait que ce but. Von Bülow, par exemple, dit dans son livre « Der Versailler Völkerbund » p. 173 : (2) « Ainsi, la garantie de l'article 10 n'est rien d'autre, au fond, qu'une manifestation des vainqueurs qui veulent garder leur butin ». L'article 10 serait l'expression d'une tendance qui apparaît après chaque guerre. (3)

Il y a des auteurs qui n'ont pas confiance dans la nouvelle organisation du monde. Ainsi, d'après Walston (4),

(2) « Die Garantie des Artikels 10 ist also im Grunde nichts anderes als eine Kundgebung der Sieger, dass sie an ihrem Raube festhalten wollen ».

(3) « Wie nach jedem grossen Kriege hat sich nach dem Weltkriege das Bestreben handgetan, eine entgültige Regelung der politischen Verhältnisse herbeizuführen. Dieses Bestreben und der Glaube, dass es verwirklicht werden könne, haben der Völkerbundsatzung ihren Stempel aufgedrückt und insbesondere den Art. 10 geschaffen. Damit ist der Völkerbund in den Dienst der Aufrechterhaltung des Besitzstandes der Pariser Friedensverträge gestellt ». FREYTAGH-LORINGHOVEN, *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 124.

(4) WALSTON, *La Société des Nations peut-elle être sauvée*, p. 4.

« la Société des Nations, telle qu'elle est aujourd'hui, en raison de sa constitution, n'inspire pas au monde civilisé, en général, une confiance totale dans son impartialité et son efficacité » ; évidemment, dans ces conditions, l'article 10 n'aurait pas une grande valeur.

Puis, il y a l'argument d'après lequel cet article impose aux Membres de la Société des Nations de trop lourdes obligations. C'est la raison principale pour laquelle les Etats-Unis n'ont pas ratifié le traité de Versailles et, par suite, ne sont pas entrés dans la Société des Nations. Au Sénat l'opposition prétendait que l'article 10 obligerait les Etats-Unis à intervenir dans tous les conflits et à envoyer leurs « boys » se faire tuer dans toutes les parties du monde. Et ainsi les Etats-Unis, dont le président a été l'auteur principal du Pacte et son défenseur le plus ardent, ne font pas partie de cette Société.

D'après certains auteurs, l'article 10 « ne peut servir qu'à éblouir et fourvoyer les esprits simples et les nations faibles en leur donnant l'illusion d'un secours sérieux à l'heure du danger, sous l'apparence d'un bouclier d'acier qui n'est en réalité qu'en vil carton ; cet article a fait son œuvre pour séduire les naïfs et les inconsiderés. » (5)

Pour les partisans de l'article 10, il constitue la déclaration du droit international nouveau. Il n'a pas du tout pour but l'immutabilité et l'éternité du statu quo actuel ; il ne veut pas arrêter le cours de l'histoire dont le propre est le changement perpétuel, la suite des événements, le *παντα ρει* du vieux philosophe ionien Héraclide. « Nous n'avons pas la prétention de transformer l'histoire en un lac mort et d'empêcher le Rhône de poursuivre sa course après son repos dans le Léman. Mais si nous renonçons à arrêter

(5) Les observations de M. LOUTER, voir *l'Examen de l'organisation et des statuts de la Société des Nations*. Rapport de MM. ADATCI et de VISCHER, *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1923, p. 67.

le fleuve de l'histoire, nous ne renonçons pas à le canaliser. » (6)

L'article 19 du Pacte a une large part de responsabilité dans toutes ces discussions. Cet article prévoit en effet, dans des termes douteux et bien anodins, la révision possible des traités devenus inapplicables. Dans les premiers projets du président Wilson, il devait être la suite naturelle de la garantie de l'intégrité territoriale et faire un tout avec elle ; puis, à la suite de discussions cette possibilité de révision disparaît de l'article 10 pour réapparaître dans l'article 19 dans la forme actuelle, forme qui autorise les soupçons sur la possibilité du changement pacifique du statu quo territorial.

A travers la longue histoire de l'humanité, dans presque tous les siècles, nous trouvons quelques penseurs qui ont rêvé d'une organisation juridique et politique du monde ; souvent la plus grande partie de ces projets était utopique. Mais l'idée de la garantie apparaît dans la plupart de ces projets.

La grande guerre a donné naissance à la Société des Nations. Dans la Société des Nations, « l'article 10 n'est pas seulement l'expression d'un état de fait momentané,... il n'est pas quelque chose d'accidentel, mais bien la conséquence logique d'un processus historique dans le développement juridique de l'humanité. » (7)

L'article 10 est l'expression de la solidarité internationale. Une Société des Nations sans cette garantie serait très incomplète. Cette garantie est sa disposition essentielle, et sans doute, la Société des Nations eût-elle été

(6) Discours de M. J. BARTHÉLEMY, délégué de la France à la Troisième Assemblée, le 23 septembre 1922, STRUYCKEN, *La Société des Nations et l'intégrité territoriale* Bibliotheca Visseriana, t. I, annexe H.

(7) KOMARNICKI, *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations*, p. 12.

plus solide si on avait multiplié les dispositions de ce genre. L'article 10, indépendamment de cela, n'est pas une expression idéale de la solidarité internationale, mais il la réalise dans une large mesure ; il est aussi un commencement, un point de départ, en même temps qu'un aboutissement, d'une longue histoire.

Nous essayerons, dans cette étude, de donner à l'article 10 sa place juste et sa valeur réelle. Nous tâcherons de trouver la moyenne entre les opinions contradictoires exprimées. Comme toutes les choses humaines, l'article 10 a, lui aussi, des côtés imparfaits. Mais, en même temps, ne l'oublions pas, il est une grande expression de la solidarité internationale.

Il n'interdit pas les guerres ; son principal objet est de donner une certaine sécurité aux possessions territoriales et d'enlever un but aux guerres par la volonté solidaire des Etats Membres de la Société des Nations.

Sans doute, le maintien du statu quo territorial n'est pas toujours conforme à la justice, mais il est essentiel pour la sécurité et la paix internationale que les possessions soient garanties. Ainsi l'article 10 est l'expression de l'interdiction des conquêtes.

Il y a une grande similitude entre les traités de garantie d'avant-guerre et l'article 10. Mais il y a une grande différence dans l'esprit ; les premiers avaient pour but le maintien de l'équilibre, — cette pratique politique élevée jusqu'à un principe du droit international européen — tandis que le second a pour but de consolider la paix.

Nous verrons que les termes de cet article sont peut-être trop absolus, et que, malheureusement, malgré tout, son application dépendra toujours de la situation politique du moment. C'est pourquoi il ne faudrait pas lui attacher trop d'importance ; il faut savoir l'apprécier à sa juste valeur. Comme il est l'expression de la solidarité

internationale, son efficacité dépendra du développement de l'esprit international.

L'article 10 est une expression supérieure des traités de garantie. Nous commencerons notre étude par un exposé des traités de garantie ; cela formera le chapitre premier. Dans le chapitre deuxième, nous tracerons l'historique de l'article 10, sa naissance pendant la guerre, les diverses phases qu'il a traversées pendant la Conférence de la Paix à Paris, et enfin les discussions qui se sont déroulées à la Société des Nations à son sujet.

Puis, éclairés par l'étude des traités de garantie d'avant la guerre et la genèse de l'article 10, nous essayerons de faire une analyse juridique de cet article, et nous étudierons en même temps ses rapports avec la doctrine de Monroe, ou mieux avec l'article 21 du Pacte.

Pour finir, nous passerons en revue les garanties de la paix données en dehors de l'article 10 spécialement au point de vue de leur liaison avec cet article.

CHAPITRE I

Le Traité de garantie

Le traité de garantie, par lequel un Etat garantit à un autre un objet donné, n'est que l'aboutissement d'une longue histoire, un moyen employé après beaucoup d'autres, après de longs tâtonnements des peuples.

Un des défauts du droit international est le manque d'un organisme supérieur, d'un organisme supra-national, supra-étatique, qui assurerait l'observation de certains principes, d'un certain ordre, d'un certain état de choses. Dans le droit international, les sanctions ne sont pas organisées, ce droit souffre d'anarchie. C'est la raison pour laquelle ses adversaires, — il en a connu beaucoup, quelques-uns doués d'un esprit malicieux — lui ont discuté le caractère de droit. Nous n'entrerons pas dans ces discussions ; il nous suffira de mentionner que les sanctions ne constituent pas le seul critérium du droit, et puis, qu'à côté des sanctions organisées par un organisme supérieur, il peut en exister d'autres ; mais même cette dernière proposition pourrait être discutée dans l'état actuel du droit international, inauguré par la Société des Nations.

Vattel a dit (1) : « Une malheureuse expérience n'ayant que trop appris aux hommes, que la Foi des Traités, si sainte et si sacrée, n'est pas toujours un sûr garent de leur observation ; on a cherché des sûretés contre la perfidie, des moyens dont l'efficace ne dépendît pas de la bonne-foi des Contractants. » Et puis ce n'est pas toujours pour l'observation des traités que les gouvernants ont cherché

(1) VATTEL, Droit des gens, livre II, ch. XVI, p. 445.

des garanties ; cela pouvait être aussi pour le maintien d'un état de choses.

Chaque traité conclu, chaque état de choses répond à une certaine situation internationale. Les Etats l'observent un certain temps, surtout si leur intérêt est concordant. Mais après un intervalle de temps, par suite de quelques changements intérieurs ou extérieurs, leur intérêt peut ne pas être le même, — et comme c'est l'intérêt qui est le guide suprême de la conduite des Etats, — d'autres Etats peuvent être menacés. Alors, ils ont cherché à se prémunir contre ces dangers, et ils ont employé deux moyens : l'alliance et la garantie.

Laissant de côté les alliances (2), nous passerons brièvement en revue les moyens employés comme garantie.

(2) Pour la différence entre l'alliance et le traité de garantie, voir infra, sect. II.

SECTION I

Historique

Les anciens auteurs ont divisé les garanties en garanties verbales, réelles et personnelles. Cette division est purement formelle, et ne présente pas d'autre intérêt.

Chaque siècle employait les moyens qui répondaient le mieux à son état d'esprit. La plupart du temps, d'ailleurs, ces moyens existaient simultanément, et évoluaient dans le même sens ou dans des sens contraires. Chaque époque employait les moyens qui étaient censés être les plus efficaces. « Le développement des moyens de garantie est étroitement lié au progrès général de l'humanité et à celui du droit international ; il suit une marche parallèle. » (3)

Un des premiers moyens, sinon le premier, était le serment, l'invocation des dieux comme témoins et garants, invocation suivie d'un cérémonial approprié. Quabbe (4) cite un exemple de cette garantie en 1450 av. J.-Ch. Mais même sans donner d'exemple, on peut déduire que c'est

(3) IDMAN, *Traité de garantie*, p. 63.

(4) QUABBE, *Die völkerrechtliche Garantie*, p. 3.

d'abord vers des forces mystérieuses que les hommes se sont tournés. Le traité devient ainsi sacré, et le parjure s'expose à la vengeance des dieux. Suivant l'importance du traité, on invoque un nombre plus ou moins considérable de divinités.

Pour augmenter la valeur du serment, il était prononcé dans le temple ou dans quelque'autre lieu sacré, quelquefois avec des costumes spéciaux. Il est des formules de serment très intéressantes. Ainsi par exemple celle-ci rapportée par Idman (5) de la Grèce Antique : « Que le parjure, cité, ou individu ou tribu, soit maudit par Apollon et Artémis, et Leto et Athene... que son pays ne porte plus de moissons, que les femmes n'y mettent plus au monde des enfants ressemblant à leurs parents, mais des monstres... qu'ils soient en butte à la défaite et à toutes les calamités, qu'ils soient exterminés, eux, leur famille et leur race, et que ni Apollon ou Artemis, ou Leto ou Athene n'acceptent jamais leurs sacrifices. » (6)

A Rome c'était le devoir des Féciaux de veiller aux cérémonies rituelles à l'occasion de la conclusion des traités.

Avec l'avènement du christianisme le serment redevient une garantie très précieuse ; il est accompagné des actions qui le renforcent, tel le baisement de la croix, le partage d'une hostie, la signature du traité avec le vin eucharistique, etc. (7). Mais après avoir contribué au plein développement du serment, le christianisme contribue à sa disparition par l'ingérence des papes dans la politique des Etats, et surtout par la prétention émise par le droit canonique, que le pape avait le droit de délier les parties

(5) *Op cit.*, p. 11.

(6) Pour plus de détails sur les serments voir IDMAN. *Traité de garantie*, pp. 11 et s. ; REDSLOB, *Histoire des grands principes du droit des gens*, pp. 48 à 51 ; TÉOPILIAN. *Les traités de garantie*, pp. 9-14.

(7) QUABBE, *Die völkerrechtliche Garantie*, p. 17.

de leur serment. Le pape a usé à plusieurs reprises de cette faculté (8), de sorte que certains monarques ont été obligés de prévoir ce cas et de s'engager à ne pas recourir au pape pour être délié du serment donné. Le pape a, notamment, usé de cette faculté reconnue par le droit canonique, contre certains articles de la paix de Westphalie qui ne lui ont pas plu, et qu'il déclara « de sa certaine science et pleine puissance ecclésiastique... nuls, vains, invalides, iniques, injustes, condamnés, réprouvés, frivoles, sans force et effet, et que personne n'est tenu de les observer, encore qu'ils soient fortifiés par un serment » (9).

Le dernier traité pour lequel le serment solennel fut employé, est le traité d'alliance conclu entre la France et la Confédération suisse en 1777.

En même temps que le serment d'autres moyens furent employés, tels les otages, les gages mobiliers et immobiliers.

Sans doute les otages, qui sont d'une pratique très ancienne, sont des garanties plus réelles que le serment. Ils étaient donnés à l'autre Etat, vainqueur ou contractant, suivant la conception que la vie et les biens des citoyens sont à la disposition de l'Etat. Le nombre et l'âge des otages variaient ; ordinairement on donnait comme otages les membres des familles nobles. Souvent les otages restaient fort longtemps en captivité. Au début de l'histoire, l'Etat à la sûreté duquel ils étaient affectés avait le droit de les tuer ou supplicier au cas de manquement aux obligations de l'Etat contractant, mais de bonne heure cette pratique inhumaine disparût. Pour les pays civilisés — car dans d'autres parties du monde la remise d'otages existe encore — on cite le traité d'Aix-la-Chapelle du 18

(8) NEYRON, *Essai historique et politique sur les garanties*, p. 74.

(9) BOUGEANT, *Histoire du traité de Westphalie*, t. VI, p. 413, cité dans TÉOPILIAN, *Les traités de garantie*, p. 13.

octobre 1748, par lequel l'Angleterre a remis à la France deux otages en gage de la restitution du Cap Breton en Amérique (10).

En même temps que ces garanties, on en employait d'autres plus efficaces encore, comme la remise des territoires en gage (ce dernier moyen n'a pas encore disparu de la pratique moderne). Quant au gage mobilier, Vattel (11) nous cite le cas de la remise de la couronne de Pologne au roi de Prusse.

Mais depuis le traité de Westphalie, un autre moyen de garantie tend à supplanter tous ces moyens ; c'est le traité de garantie, et il devient la forme dominante de la garantie. Il offre l'avantage très appréciable — dans certains cas cela peut être un désavantage — de la collaboration des Etats tiers ; cette collaboration peut être très efficace, Comme premier traité de ce genre Strupp (12) cite le traité de Blois de 1505 entre la France et l'Aragon, dans lequel le roi d'Angleterre était « conservator ».

(10) TÉOPILIAN, *Op. cit.*, pp. 14-15, IDMAN, *op. cit.* p. 29.

(11) VATTEL, *Droit des gens*, livre II, ch. XVI.

(12) STRUPP, *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie*, t. II, p. 362.

SECTION II

Définition du traité de garantie

Presque tous les auteurs donnent des définitions différentes du traité de garantie, mais malgré cette diversité les définitions sont concordantes, sauf quelques différences qui, la plupart du temps, dépendent de l'époque de l'auteur. Car, on peut le remarquer, les traités de garantie ont servi, en général, au XVII^e siècle pour assurer l'exécution d'un traité de paix, au XIX^e siècle ce sont les grands Etats qui concluent des traités de garantie pour affermir la position des Etats faibles et par là assurer l'équilibre européen, et enfin au XX^e siècle la garantie, d'unilatérale qu'elle était, devient mutuelle et générale.

Ainsi pour Vattel (13) la garantie est « une espèce de traité par lequel on promet assistance et secours à quelqu'un, au cas où il en aurait besoin pour contraindre un infidèle à remplir ses engagements ». Longtemps, le traité de garantie a été considéré comme un traité dont le seul but était d'assurer l'exécution d'un autre traité, généralement un traité de paix.

(13) *Op. cit.* livre II, ch. XVI, p. 445.

Mais bientôt une distinction va se produire entre les traités de garantie qu'on divise en traités de garantie principaux et traités de garantie accessoires. Klüber (14) entrevoit cette division, mais Bluntschli (15) la pose délibérément : « On range sous le nom de garantie deux choses fort différentes : a) le traité accessoire par lequel le tiers garant promet de secourir une des parties contractantes, et b) le traité indépendant, principal, par lequel un certain nombre de puissances prennent sous leur protection un certain ensemble de droits ou d'institutions sociales et politiques. »

Milovanowitch (16) adopte aussi cette division. Liszt (17) les définit ainsi : « Les traités de garantie sont les traités internationaux par lesquels un Etat s'engage envers un ou plusieurs autres, soit à répondre de l'accomplissement des obligations internationales d'une Puissance tierce, soit à répondre que cet Etat ne subira aucune atteinte du fait d'un autre Etat dans l'exercice de ses droits internationaux. » Dans les définitions du traité de garantie de Hall (17a), de Despagnet (18) et de Bussmann (19) nous voyons apparaître la même division, et par conséquent la définition est bipartite.

(14) KLUBER, *Droit des gens modernes de l'Europe*, §§ 157-160.

(15) BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, § 432, p. 256.

(16) MILOVANOWITCH, *Traité de garantie en droit international*, pp. 9 et s.

(17) LISZT, *Droit international*, p. 189.

(17a) HALL, *International law*, p. 397 : « Treaties of guarantee are agreements through which powers engage, either by an independent treaty to maintain a given state of things, or by a treaty or provisions accessory to a treaty, to secure the stipulations of the latter from infraction by the use of such means as may be specified or required against a country acting adversely to such stipulations ».

(18) DESPAGNET, *Cours de droit international public*, p. 715.

(19) BUSSMANN, *Der völkerrechtliche Garantievertrag*, p. 66 : « Der völkerrechtliche Garantievertrag ist ein Vertrag, durch den sich ein oder mehrere Staaten verpflichten, für die Erfüllung einem anderen

Le traité de garantie accessoire supposerait un autre traité déjà existant dont il garantirait les clauses, en totalité ou certaines seulement, tandis que le traité de garantie principal garantirait un certain état de choses international. Mais en réalité cette différence est seulement quantitative, non qualitative ; dans le traité de garantie accessoire un certain état de choses est garanti contre les tentatives de la partie contractante, dans le traité de garantie principal la garantie est générale contre celles de tous les Etats. Comme le dit Hatschek (20) « Die Hauptgarantie schützt absolute, die akcessorische Garantie relative Rechte » ; c'est toujours un droit qui est garanti, droit résultant d'un traité ou autre.

Essayer d'établir une distinction entre les traités de garantie, suivant que l'intérêt du garant ou du garanti est la considération prépondérante au moment de la conclusion du traité est aussi vain. Evidemment, le garant, parce que c'est sur lui que pèsent les obligations, a toujours un intérêt, autrement il ne s'obligerait pas. Pensons au cas de l'Angleterre qui, amenée à garantir la neutralité permanente du Luxembourg en 1867 pour éviter un grave conflit franco-prussien, a essayé de se libérer aussitôt par une interprétation quelque peu audacieuse. Une distinction basée sur le droit du garant au maintien de l'objet garanti n'est pas justifiée ; ce droit peut exister, mais, au fond, il est indépendant de la garantie elle-même.

Pour Calvo (21), Piédelièvre (22) et Pradier-Fodéré (23)

Völkerrechtssubjekt gegenüber einem dritten Staat bestehenden Anspruchs zu sorgen oder einem bestimmten Rechtszustand des anderen Völkerrechtssubjektes zu schützen ».

(20) Voir HATSCHÉK, *Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte*, p. 254.

(21) CALVO, *Droit international*, t. III, § 1584.

(22) PIÉDELIEVRE, *Précis de droit international public*, t. I, p. 258.

(23) PRADIER-FODÉRE, *Droit international public*, t. II, p. 593.

la garantie est promise dans le cas où le garanti serait menacé dans la jouissance de ses droits. De même d'après Lomonaco (24) les traités de garantie « son quelli in virtu dei quali si promette soccorso ad uno Stato, nel caso che esso fosse leso o minacciato da un altro Stato nella sua indipendenza o nell' esercizio di uno dei suoi diritti sovrani. » Pour Wheaton (25) c'est la jouissance des droits qui est garantie. D'après Hatschek (26) les traités de garantie « sind Verträge, durch welche sich zwei oder mehrere Staaten verpflichten, einen bestimmten aussen- oder innenpolitischen Rechtszustand (zog. Garantiefall) zu erhalten, dadurch dass sie ihn selbst respektieren und seine Achtung im Notfall von anderen erzwingen. » Oppenheim (27), enfin, parle seulement de la garantie d'un certain « object. » (28)

Dans toutes ces définitions apparaissent quelques traits communs, essentiels dans le traité de garantie. C'est toujours une obligation d'un Etat envers un autre, par laquelle il promet de lui porter secours. Puis, c'est un droit qui est garanti, un droit préexistant; la garantie n'est pas promise pour l'obtention d'un droit, mais pour sa conservation ; le traité de garantie a toujours un but de conservation.

Ainsi le traité de garantie est un traité par lequel un ou plusieurs Etats, le ou les garants, promettent à un autre

(24) LOMONACO, *Trattato di diritto internazionale pubblico*, p. 508.

(25) WHEATON, *International law*, p. 529 : « A treaty of guaranty in an engagement by which one State promises to aid another when it suffers interruption, or is menaced by threat of disturbance in the peaceable enjoyment of its rights ».

(26) HATSCHKE, *op cit.*, p. 252.

(27) OPPENHEIM, *International law*, t. I, p. 738 : « Treaties of guaranty are convention by which one of the parties engages to do what is in its power to secure a certain object to the other party ».

(28) Pour les autres définitions voir FOULKE, *A treatise of international law*, p. 428 et QUABBE, *Die volkerrechtliche Garantie*, pp. 36-38, qui donnent une liste de définitions du traité de garantie.

Etat, le garanti, leur assistance pour la conservation d'un certain objet.

Pour une meilleure intelligence de la nature propre du traité de garantie, nous devons le distinguer de deux institutions voisines, le traité d'alliance et le protectorat.

Pour distinguer le traité de garantie de l'alliance offensive il n'y a aucune difficulté, puisque la dernière a pour but l'obtention d'un nouveau droit, tandis que la garantie a pour but la conservation d'un droit existant. Quant à l'alliance défensive, il est beaucoup plus difficile de faire la distinction, d'autant plus que souvent elle coexiste dans le même traité avec la garantie. Le mot « garantir » ou l'absence de ce mot ne sont pas décisifs pour la nature juridique du traité ; il faut examiner le traité au fond. Il est à remarquer que les rapports entre les alliés sont beaucoup plus étroits qu'entre le garant et le garanti, mais en même temps beaucoup plus sujets aux fluctuations de la politique. Puis, en cas d'alliance la guerre est une conséquence nécessaire, naturelle, tandis qu'en cas de garantie elle n'est qu'une conséquence possible. Mais ce qui est essentiel dans la garantie, et Komarnicki (29) l'a très bien remarqué, c'est l'objet qui est mis en avant, dans l'alliance c'est l'allié. Et Quabbe (30) dit la même chose : « le casus foederis se présente lors d'une agression contre l'allié, le casus garantiae en cas d'une agression contre l'objet garanti. » L'obligation du garant est de maintenir l'objet garanti, celle de l'allié est de secourir son allié ; ce sont deux choses très voisines, mais qui ne concordent pas.

(29) KOMARNICKI, *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations*, p. 200.

(30) QUABBE, *Die völkerrechtliche Garantie*, p. 88 : « den casus foederis ein Angriff auf den Verbündeten, den casus garantiae ein Angriff auf das garantierte Objekt darstellt.

L'alliance et la garantie peuvent être générales ou dirigées contre certains Etats seulement.

Pour discerner la garantie du protectorat il y a une première différence dans le fait que l'Etat garanti conserve sa souveraineté, tandis que l'Etat protégé voit la sienne diminuée, suivant les termes du protectorat, mais dans tous les cas l'Etat protégé ne jouit plus de la pleine personnalité internationale. Mais il y a une autre différence encore. Dans le protectorat l'Etat protecteur défend le protégé dans toutes ses relations, au contraire dans la garantie c'est seulement un objet qui est garanti ce qui donne au protecteur le **contrôle** sur les affaires du protégé (31). D'ailleurs souvent la garantie n'est que le commencement du protectorat et le protectorat la fin d'une garantie (par exemple l'histoire des relations entre le Japon et la Corée).

(31) Voir QUABBE, *op. cit.*, pp. 89-90 et BUSSMANN, *Der völkerrechtliche Garantievertrag*, pp. 53-54.

SECTION III

Les sujets de la garantie et leurs obligations

La garantie (le plus souvent la garantie de l'intégrité territoriale) existe dans les Confédérations d'Etats ; ainsi dans la Constitution suisse de 1803 les cantons Membres se garantissent mutuellement, tandis que dans les Constitutions postérieures, celles de 1848 et 1874, c'est la Confédération qui promet la garantie ; une garantie existe aussi dans la Constitution des Etats-Unis de l'Amérique du Nord. Mais nous nous occupons ici exclusivement du traité de garantie en droit international, dont les seules parties peuvent être des Etats (32), et seulement les Etats qui peuvent conclure des traités, ce qui exclut tous les Etats protégés, qui ont perdu le droit souverain de conclure des traités sans le contrôle de l'Etat protecteur.

Les Etats parties à un traité de garantie doivent avoir la capacité juridique de faire la guerre (33), puisque la

(32) NIPPOLD, *Der völkerrechtliche Vertrag*, p. 104 : « Nur die Staaten können Subjekte völkerrechtlicher Verträge sein ».

(33) QUABBE, *op. cit.*, p. 112 : « ... muss rechtlich fähig sein Krieg zu führen. ».

garantie qu'ils donnent peut les amener jusqu'à défendre par les armes l'objet garanti. Cette condition a été discutée à propos de la garantie de la neutralité permanente du Luxembourg en 1867. La Belgique qui était elle-même un Etat perpétuellement neutre pouvait-elle garantir la neutralité du Luxembourg ? D'après Téopilian (34) la Belgique ne pouvait participer à cette garantie, parce que un Etat garant de sa propre neutralité, la France, n'était pas signataire du traité de 1867 ; autrement rien ne se serait opposé à ce que la Belgique, Etat neutre, ne garantît la neutralité d'un autre Etat ; et pour le prouver, Téopilian cite l'opinion de Wheaton, d'après lequel les Etats neutres peuvent conclure des alliances défensives pour le maintien de leur neutralité. Mais, ce qui fait tomber tout ce raisonnement, c'est que la France a été signataire du traité de 1867. Et puis, même si on admettait — ce qui est discutable — que les Etats perpétuellement neutres peuvent conclure des alliances défensives sans manquer à leurs obligations, il y aurait encore un pas à faire pour arriver à la garantie.

Nous croyons qu'il est contraire aux obligations d'un Etat perpétuellement neutre de participer à un traité de garantie ; l'Etat neutre doit rester en dehors des conflits armés ; or, la garantie d'un autre Etat l'amènerait nécessairement à une guerre dont le but ne serait pas la défense de sa propre neutralité (35). Evidemment un tel traité conclu serait valable, parce que l'Etat neutre possède toute sa personnalité internationale, mais il est contraire aux obligations acceptées par lui. Idman (36) remarque fort bien qu'il n'y a qu'un seul cas où un Etat

(34) TÉOPILIAN, *op. cit.*, p. 71.

(35) Dans le même sens QUABBE, *op. cit.* p. 113 et IDMAN, *op. cit.*, p. 165.

(36) IDMAN, *op. cit.*, pp. 166-167.

neutre peut, sans manquer à ses obligations, défendre un autre Etat contre une attaque extérieure : c'est celui où une tierce puissance les attaquerait simultanément. Dans ce cas c'est un traité de secours mutuel.

A ces conditions de droit se joint une constatation de fait ; les garants, ce sont presque toujours les grands Etats, parce que eux seuls possèdent la force nécessaire, surtout si la menace contre l'objet garanti vient d'un grand Etat, ce qui est, en général, le cas. Les petits Etats peuvent aussi donner leur garantie, mais, pratiquement, elle est sans valeur. L'aspect mutuel de la garantie entre un grand et un petit Etat est une concession de forme.

De deux parties contractantes le garant assume l'obligation de maintenir l'objet garanti. En principe, il n'a pas droit au maintien de cet objet ; il peut l'avoir acquis par une stipulation du traité. Au fond, ce droit ainsi acquis est étranger à la garantie, quoique en pratique il joue souvent le rôle de cause à effet.

Le garant est obligé — c'est tout le contenu du traité de garantie — de défendre, en cas de danger, l'objet de la garantie contre toute atteinte. Le traité de garantie prévoit rarement les moyens que doit employer le garant ; si les moyens sont prévus, le garant n'est tenu qu'à employer ces moyens seuls, mais en général, ils ne le sont pas. Comme il n'y a aucune autorité supérieure pour faire le choix des moyens en cas de besoin, c'est au garant seul qu'incombe la décision. Les garants doivent « faire ce qui est en leur pouvoir pour secourir les objets garantis. » (37) Le choix des moyens dépendra des circonstances ; cela

(37) OPPENHEIM, *International law*, p. I, p. 739 : « ... to do what is in their power to secure the guaranteed objects ». BUSSMANN, *Der völkerrechtliche Garantievertrag*, p. 15. « Grundsätzlich ist mit allen Zwangsmitteln über die der garantierende Staat verfügt, Beistand zu gewähren ».

sera une intervention diplomatique, des mesures économiques ou bien la force armée, l'argument suprême des Etats. Le garant a intérêt à manifester dès le commencement du conflit son intention ferme d'exécuter son obligation ; au commencement souvent une note diplomatique pourrait avoir plus d'effet que la guerre ensuite, et, en tout cas, beaucoup de conflits sanglants ont pu être ainsi évités. (38)

Pour entrer en action il faut que le garant y soit invité. Une clause du traité peut l'autoriser à intervenir en dehors de toute invitation ; cela équivaut à l'attribution du droit au maintien de l'objet garanti. Mais il faut interpréter de bonne foi cette nécessité de l'invitation ; le garant peut être empêché de la faire, et dans ce cas attendre une invitation est superflu. Cette condition d'appel au garant peut servir d'échappatoire aux garants qui n'éprouvent pas un trop grand désir de remplir leur obligation de garantie tout en paraissant se conformer au droit strict.

Une fois l'appel lancé par le garanti en danger, le garant n'est pas encore obligé d'intervenir. Il faut décider d'abord si le *casus garantiae* s'est bien présenté ; c'est au garant qu'appartient cette décision (39). Il faut remarquer aussi que l'obligation de garantie est subsidiaire et que, par conséquent, « le garant n'est pas tenu de prêter secours tant que la partie requérante n'en a pas besoin, et celle-ci n'en a pas besoin tant qu'elle est en état de se défendre. » (40) C'est ce que Vattel (41) disait déjà.

(38) QUABBE, *op. cit.*, p. 148 : « oft wird von einem Staate ein Krieg mit einem Garantierten nur deswegen begonnen, weil allgemein die Ueberzeugung besteht, dass der Garant seinen Verpflichtungen nicht nachkommen wird ». N'oublions pas le cas de la Belgique en 1914.

(39) HATSCHKE, *Völkerrecht*, p. 257 : « Der Garant hat... zu prüfen, ob der Garantiefall eingetreten ist ».

(40) IDMAN, *op. cit.* p. 236.

(41) VATTEL, *Droit des gens*, livre II, ch. XVI, p. 446.

L'obligation du garant a des limites, et nous voyons ici la nécessité pratique que la garantie soit donnée par de grands Etats ; si l'Etat qui porte atteinte à l'objet garanti est tellement puissant qu'il mette en danger l'existence de l'Etat garant, si celui-ci intervient, l'Etat garant est libéré de son obligation. C'est un cas de force majeure ; mais il faut que la supériorité de l'attaquant soit évidente ; un simple doute ne suffit pas. Idman (42) cite l'exemple de la Suède, signataire du traité d'Oliva de 1660 garantissant l'intégrité territoriale de la Pologne, et qui a refusé de remplir son obligation lors du premier partage de la Pologne ; les forces réunies de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie ne donnaient évidemment à la Suède aucun espoir de succès en cas d'intervention, et même risquaient de mettre sa propre intégrité en danger.

Le garant s'est obligé par tous les moyens en son pouvoir à prêter son concours pour le maintien de l'objet garanti, mais il n'a pas garanti son succès. La perte de l'objet garanti ne donne à l'Etat garanti aucun droit à des dommages-intérêts envers l'Etat garant.

Une difficulté sur les obligations du garant s'est élevée à l'occasion de la garantie de la neutralité du Grand-Duché de Luxembourg en 1867 ; c'est la controverse de la garantie collective, controverse soulevée par les interprétations du premier ministre anglais Lord Derby et de Lord Stanley, ministre des Affaires Etrangères.

D'abord il y a lieu de remarquer qu'un objet peut être garanti à un Etat par plusieurs Etats dans des traités séparés ou dans un même acte, sans que pour cela une garantie collective existe ; il n'y a dans ce cas que plusieurs garanties superposées. Pour l'existence de la garantie col-

(42) IDMAN, *op. cit.*, p. 236.

lective il faut que le mot soit employé de manière à indiquer une garantie spéciale.

Le gouvernement anglais s'est vu entraîné malgré lui à garantir la neutralité permanente du Luxembourg, contrairement à sa politique traditionnelle ; puis, effrayé, il a essayé aussitôt de s'en dégager par une interprétation tirée de la garantie collective. D'après cette interprétation (43) il faut que toutes les puissances garantes soient d'accord pour que l'exécution ait lieu ; si une d'entre elles ne veut pas intervenir ou si, de plus, elle a violé l'ordre garanti, les autres ne sont pas obligées d'exécuter la garantie ; il ne reste, dans ce cas, qu'une obligation morale.

Cette interprétation de la garantie collective a été généralement condamnée par la doctrine, sauf quelques rares exceptions. Ainsi, d'après Fenwick, le groupe entier doit agir de concert pour l'exécution du traité ; en cas de violation par un garant, il y a doute sur le point de savoir si les autres doivent agir ; en tout cas un garant n'est jamais obligé d'agir seul (44).

D'après un autre groupe d'auteurs « tant qu'il reste un nombre suffisant de Puissances pour constituer une collectivité, l'opposition d'un des garants ne doit pas pou-

(43) « The guarantee is only collective i. e. it is binding only upon all the powers in their collective capacity, they all agree to maintain the neutrality of Luxemburg, but not one of these powers is bound to fulfil the obligation alone. That is a most important difference, because the only two powers by which the neutrality of Luxemburg is likely to be infringed, are two of the parties to the collective guarantee and therefore, if either of them violate the neutrality, the obligation on all the others will not accrue ». La déclaration de LORD DERBY à la Chambre des Lords, citée chez QUABBE, *op. cit.* pp. 153-154.

(44) FENWICK, *International law*, p. 344 ; « ... should the treaty be violated by one of the parties themselves, it is not clear whether the other signatories are under obligation to take joint action against the offender. In any event, there is no obligation upon any other power singly to take action alone. »

voir paralyser l'action commune. » (45) Cette majorité n'est pas établie de la même façon par tous les auteurs. Pour Oppenheim (46) la garantie collective signifie que les garants doivent agir « in a body », et ce corps, cette collectivité est obligée d'agir tant que la majorité des garants est prête à exécuter l'obligation ; ainsi Oppenheim compte donc la majorité d'après le nombre. Quabbe (47) au contraire la compte d'après la proportion des forces. et par suite l'opinion d'une grande puissance aura plus de valeur que celle d'un ou de deux petits Etats.

Mais la grande majorité des auteurs est d'avis, et nous nous rangeons à cette opinion, que la garantie collective est un surcroît de sûreté, non une diminution à laquelle on arrive par les interprétations citées plus haut. La garantie collective en même temps qu'elle crée un lien entre le garanti et les garants, en crée un autre entre les garants qui sont ainsi tenus non seulement envers le garanti mais aussi envers leurs cogarants. L'obligation spéciale résultant de la garantie collective consiste dans le devoir des cogarants d'essayer de s'entendre entre eux pour une exécution collective ; mais, à défaut d'accord, chacun est obligé d'agir seul. (48)

Milovanowitch (49) donne, en dehors de ces raisons théoriques, une raison de fait en faveur de cette interprétation. La clause garantissant collectivement la neutralité permanente du Luxembourg a été maintenue dans les termes mêmes dans lesquels l'avait présentée le plénipoten-

(45) PRADIER, *op. cit.*, p. 158.

(46) OPPENHEIM, *International law*, t. I, p. 741.

(47) QUABBE, *op. cit.*, p. 158.

(48) IDMAN, *op. cit.*, pp. 248 et s. ; MILOWANOVITCH, *op. cit.*, pp. 51 et 409 ; HATSCHKE, *op. cit.*, pp. 257-258 ; DESPAGNET, *Cours de droit international public*, p. 715 ; TÉOPILAN, *op. cit.*, p. 63 ; SENDLER, *Die völkerrechtliche Garantie*, p. 35.

(49) MILOVANOWITCH, *op. cit.*, pp. 287-288.

tiaire prussien ; or, celui-ci avait formellement précisé, au moment de sa proposition, que la Prusse désirait placer le Luxembourg sous la même garantie dont bénéficiait la Belgique.

Un traité conclu entre plusieurs Etats, par lequel ceux-ci s'obligent à garantir un objet, ne crée point un lien de garantie entre les Etats garants et l'Etat garanti, si celui-ci n'a pas accédé au traité. C'était le cas du traité du 15 avril 1856 entre l'Angleterre, l'Autriche et la France qui s'engageaient à garantir l'intégrité de l'Empire Ottoman ; la Turquie n'était pas partie contractante, et cette absence fournit à l'Angleterre la raison de son abstention en 1878 ; l'Angleterre se disait obligée envers l'Autriche et la France, mais comme ces deux puissances n'invoquaient pas le traité de 1856, l'Angleterre n'était pas forcée d'intervenir.

La situation de l'Etat garanti n'est pas bien déterminée en droit international ; il existe une certaine confusion entre la situation du garanti en droit international et celle du donataire en droit privé. Des devoirs spéciaux à la charge de l'Etat garanti ne peuvent exister qu'en vertu de clauses expresses du traité de garantie. Mais, à part ces obligations spéciales, il existe un devoir général pour le garanti : « il doit, d'une manière générale, s'abstenir d'une politique étrangère active, qui pourrait l'exposer à des complications avec d'autres puissances. » (50) Le garanti ne doit pas aggraver les obligations du garant. Nous reconnaissons que cette définition est bien large, et laisse une grande marge d'appréciation au garant suivant les circonstances. Il pourrait, par exemple, méconnaître l'indépendance du garanti en reconnaissant au garant le droit de donner au garanti des directives pour sa conduite politique. Quabbe (51) essaie de donner une classification

(50) IDMAN, *op. cit.*, p. 264.

(51) QUABBE, *op. cit.*, pp. 139-141.

des obligations du garanti; mais toutes se réduisent à une seule : ne pas aggraver les devoirs du garant (52).

Téopilian (53) a tort, d'après nous, quand il essaie de dire que le traité de garantie est un traité unilatéral et qu'il n'en résulte aucune obligation à la charge du garanti. Le traité de garantie est bien un traité bilatéral, et dans certains cas le garant peut être délié de son obligation, de même que le garanti peut y renoncer, puisque, en principe, le traité est conclu dans son intérêt. Le garant peut avoir droit au maintien de l'objet garanti, mais ce droit est, comme nous l'avons dit, indépendant au fond de la garantie elle-même, et doit résulter d'une clause expresse.

(52) Voir aussi KLUBER, *Le droit des gens*, § 159, p. 230 et MILOVANO-WITCH, *op. cit.*, p. 57.

(53) TÉOPILIAN, *op. cit.*, p. 29.

SECTION IV

Objets de la garantie

Le but du traité de garantie, d'après la définition que nous avons donnée, est un but de conservation d'un certain droit ; ces droits peuvent être relatifs ou absolus, ce qui a amené certains auteurs à diviser les traités de garantie en traités de garantie « accessoires » et « principaux ».

La garantie est donnée pour un droit existant, pour sa conservation, non pour l'acquisition d'un droit ; dans ce dernier cas nous sommes en présence d'un traité d'alliance. Généralement la garantie est donnée pour un ou plusieurs droits ; si un Etat était garanti dans tous ses droits, ce serait non pas un traité de garanti, mais un protectorat. Il existe un très grand nombre de tels droits qui peuvent être garantis ; nous ne parlerons que des principaux. Pour avoir un schéma nous les diviserons en droits relatifs et droits absolus.

A. Les droits relatifs. Dans ce cas c'est l'exécution d'un traité — traité de paix ou autre — qui est garantie. Historiquement la garantie, sous ses diverses formes, a été d'abord employée dans ce sens ; mais une telle garantie devient de plus en plus rare. Comme exemple, nous citerons

le traité de paix d'Utrecht en 1713 entre la France et le Portugal ; ce traité a été garanti par l'Angleterre.

B. Les droits absolus sont de beaucoup plus nombreux et plus importants.

I. Nous nous arrêterons surtout à la garantie de l'intégrité territoriale, puisque dans l'article 10 du Pacte de la Société des Nations c'est l'intégrité territoriale et l'indépendance politique que les Etats Membres se sont garantis mutuellement.

Le mot « intégrité territoriale » n'est peut-être pas le meilleur terme comme le fait remarquer Quabbe (54) ; il regrette l'ancienne expression « la garantie de possession. ». En effet, il faut bien préciser que le *casus guarantiae* ne se présente pas lors de chaque agression contre l'Etat dont l'intégrité territoriale a été garantie ; cela serait la garantie de l'inviolabilité (comprise aussi dans la garantie de la neutralité permanente). Le but de la garantie de l'intégrité territoriale est tout autre : elle n'a pour but que de préserver l'Etat garanti contre les démembrements territoriaux définitifs, mais n'est pas contraire aux atteintes momentanées de son intégrité territoriale. Le *casus guarantiae* ne se présente que lorsque l'intention de l'agresseur de modifier les frontières s'est manifestée. (55) Ces traités ont pour but de protéger l'intégrité des Etats faibles menacée par leurs voisins, et tendent incontestablement au maintien de l'équilibre, pratique élevée à la hauteur d'un principe de la politique européenne.

La garantie peut être donnée pour le territoire entier ou

(54) QUABBE, *op. cit.*, p. 118.

(55) Voir MILOVANOWITCH, *op. cit.*, pp. 15 et s. ; IDMAN, *op. cit.*, p. 202 ; KULSKI, *Le problème de la sécurité*, p. 50.

seulement pour une partie ; en cas d'agrandissement de l'Etat garanti, la garantie n'est pas automatiquement étendue aux nouveaux territoires ; pour cela il faut l'assentiment du ou des garants. Le danger contre l'intégrité peut venir du dehors ou du dedans. L'intégrité est garantie contre les dangers venant du dehors ; la garantie contre les initiatives venant de l'intérieur de l'Etat, ce serait reconnaître un droit d'intervention au garant dans les affaires internes du garanti.

Comme exemple de la garantie de l'intégrité territoriale, nous pouvons citer le traité de 1852 par lequel l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie et la Suède garantissent l'intégrité du Danemark ; les exemples les plus connus sont les traités du 30 mars 1856 et du 15 avril de la même année, par lesquels l'empire ottoman est admis aux principes du droit public européen et son intégrité est garantie ; celui de 1907 par lequel l'Allemagne, l'Angleterre, la France et la Russie garantissent l'intégrité de la Norvège ; le traité de 1904 assurant la garantie de la Corée par le Japon, etc.

2. Un deuxième objet de garantie est constitué par la garantie de l'indépendance de l'Etat. Souvent cette garantie est liée à celle de l'intégrité territoriale et nous les retrouvons toutes deux dans l'article 10 du Pacte. On peut citer comme exemples des traités de garantie de l'indépendance : le traité du 6 février 1778 par lequel la France a garanti l'indépendance des Etats-Unis ; celui du 7 mai 1832 par lequel l'Angleterre, la France et la Russie ont garanti l'indépendance de la Grèce ; celui encore du 18 novembre 1903, par lequel les Etats-Unis ont garanti l'indépendance de Panama.

3. La garantie de la neutralité permanente. L'institution de la neutralité permanente ou perpétuelle est issue du droit — droit qui impose également des devoirs à un Etat — de rester en dehors du conflit entre deux belligérants.

Cette position d'Etat neutre dans un conflit déterminé, en principe peut être garantie, bien que la pratique n'en connaisse pas d'exemples, mais c'est de ce principe que le dix-neuvième siècle a tiré l'institution juridique de la neutralité perpétuelle (56).

La neutralité permanente, en même temps qu'elle peut être d'une grande utilité pour l'Etat garanti (la Suisse l'a demandée au Congrès de Vienne) est créée dans l'intérêt principal des grandes puissances. Certains points en Europe ont été d'une telle importance qu'ils ont retenu toute l'attention des grandes puissances (les passages des Alpes, les embouchures des grands fleuves) ; alors les petits Etats qui les détenaient ont été placés sous le régime de la neutralité permanente. Remarquons, toutefois, que chaque cas de cette neutralité a eu son histoire spéciale, d'où les différences entre leurs régimes.

Voici les cas de neutralité permanente : a) l'Autriche, la Prusse et la Russie ont garanti la neutralité de la ville-république de Cracovie en 1815 ; b) la même année les cinq grandes puissances ont garanti la neutralité de la Suisse ; c) la neutralité de la Belgique est garantie par les traités de 1831 et 1839 ; d) le traité du 11 mai 1867 garantit la neutralité du Luxembourg.

Il ne faut pas confondre la neutralité permanente d'un Etat avec la neutralisation d'une partie de territoire, tel le cas de la neutralisation de la partie Nord de la Savoie en 1815. Dans ce dernier cas rien ne s'oppose au transfert du territoire neutralisé d'une souveraineté à l'autre, mais sous la même condition .

Nous nous rangeons à l'opinion de Idman et de Milova-

(56) Ce que l'Antiquité (Delphes, etc.) et le Moyen-Age ont connu, c'est la neutralisation d'un certain endroit d'où la guerre a été bannie, non la neutralité permanente d'un Etat.

nowitch (57), d'après laquelle la garantie de la neutralité permanent renferme implicitement celles de l'intégrité territoriale et de l'indépendance. En effet, à quoi se réduirait la garantie de la neutralité d'un Etat, si son intégrité pouvait être attaquée et son indépendance anéantie ? Déjà l'attribution de la neutralité permanente à un Etat indique suffisamment que l'existence et l'indépendance de cet Etat ont été considérées comme nécessaires au maintien de l'équilibre européen. En pratique, à côté de la garantie de la neutralité est mentionnée la garantie de l'intégrité ou de l'indépendance, sinon les deux.

Sendler (58) et Téopilian (59) estiment que la garantie de la neutralité ne contient pas implicitement celles de l'intégrité et de l'indépendance. Mais alors ils arrivent au résultat que l'Etat dont la neutralité a été garantie peut perdre et son intégrité territoriale et son indépendance.

4. Il y a lieu de dire quelques mots sur la garantie de la situation intérieure d'un Etat, qu'il s'agisse de la constitution, de la forme de gouvernement, du maintien ou de l'exclusion d'une dynastie, ou de certains droits reconnus aux sujets. L'histoire a connu de nombreux exemples de ces garanties. Cette garantie correspondait à la conception patrimoniale de la souveraineté et constituait, dans tous les cas, une intervention manifeste dans la vie intérieure de l'Etat. Evidemment il ne faut pas aller trop loin et déclarer le droit de libre disposition des Etats comme sacro-saint, et au nom de ce droit condamner toutes ces garanties.

La garantie du maintien d'une dynastie, d'un certain ordre de succession, d'une constitution, ou d'une forme de

(57) IDMAN, *op. cit.*, p. 217 ; MILOVANOWITCH, *op. cit.*, p. 21.

(58) SENDLER, *Die völkerrechtliche Garantie*, p. 37.

(59) TÉOPILIAN, *op. cit.*, p. 79.

gouvernement, constituerait, dans l'état actuel du droit international, une diminution certaine de l'indépendance des Etats : nous serions en présence d'un protectorat.

Il n'en est pas de même de la garantie de certains droits reconnus aux citoyens. L'individu, dans une certaine mesure, devient sujet du droit international (60), et dans cette mesure certains droits fondamentaux peuvent être garantis aux citoyens. Si le casus guarantiae se présentait, nous serions en présence d'une intervention, mais nous ne pouvons pas condamner toutes les interventions (61).

(60) Voir POLITIS, *Les nouvelles tendances du droit international*, chap. II.

(61) Voir l'article très intéressant sur la théorie de l'intervention d'humanité de M. ROUGIER dans la R.G.D.I.P. de 1910, pp. 468-526.

CHAPITRE II

Genèse de l'article 10

SECTION I

Historique

L'idée de la garantie mutuelle est aussi vieille que l'idée d'une organisation de la vie internationale. C'est un besoin qui s'est fait sentir à travers les siècles, et qui a été exprimé par les hommes qui ont devancé leur temps.

Aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles, sont apparus plusieurs projets d'une organisation internationale, et dans la majorité d'entre eux la question de la garantie des possessions avait une place prépondérante. (1) Dans tous ces projets, il y a un besoin de stabilisation et de paix.

Ainsi Emeric Crucé, au ^{xvii}^e siècle (1623) dans son ouvrage, le Nouveau Cynée, préconise une alliance de tous les souverains contre l'agresseur. Sully, en 1638, dans le Grand Dessein qu'il attribue à son maître, prévoit d'abord un remaniement général de la carte géographique de l'Europe en quinze dominations pour arriver à une égalisation des territoires, un équilibre qui constitue déjà une garantie ; en outre les conquêtes sont défendues sans l'avis des associés de la République Très-Chrétienne.

(1) Pour ces projets voir HODÉ, *L'idée de fédération internationale dans l'histoire*, thèse, Paris 1921.

Au XVIII^e siècle l'abbé de Saint-Pierre (Projet de paix perpétuelle) pense arriver à la stabilisation des possessions territoriales par une alliance générale et perpétuelle et par l'interdiction de la guerre. Kant en 1795 (*Zum ewigen Frieden*) cherche à faire garder à chaque Etat son intégrité, puisque la sécurité et l'intégrité lui apparaissent comme les traits d'une civilisation supérieure.

La Révolution française, mère de tant de grandes idées, a proclamé la défense des conquêtes, idée essentielle de toute organisation, et qui est la base de la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique. L'Assemblée Nationale déclara, le 18 mai 1790, sur la proposition de Volnay, « qu'un Peuple n'a le droit d'envahir la propriété d'un autre Peuple, ni de le priver de sa liberté et de ses avantages naturels ; que toute guerre entreprise par un autre motif et pour un autre objet que la défense d'un droit juste, est un acte d'agression, qu'il importe à toute la grande société de réprimer, parce que l'invasion d'un Etat par un autre Etat tend à menacer la liberté et sûreté de tous. » Mais nous savons que ni la Révolution ni l'Empire n'ont été fidèles à cette belle déclaration.

L'acte final du Congrès de Vienne ne contient pas de garantie mutuelle des possessions, mais toute la politique de la Sainte-Alliance tend à la stabilisation, au maintien du statu quo. « La politique de la Sainte-Alliance, il est vrai, avait proscrit de l'Europe, pour une longue série d'années, les guerres de conquête. Cependant, ce grand mérite, que ses partisans ne cessent pas d'invoquer, ne tendait qu'à la consécration des iniquités consommées en 1814 et 1815. » (2)

L'idée de l'équilibre, grand guide de toute la politique européenne du XIX^e siècle, contient en germe l'idée de sta-

(2) MILOVANOWITCH, *op. cit.*, p. 98.

bilité ; mais l'équilibre c'est « ein rein negativer Gedanke ». (3)

Les Conférences de la Haye ont inauguré une ère nouvelle dans la vie internationale. Leur but a été plutôt négatif que positif, c'est-à-dire tâcher d'éliminer la guerre des relations internationales. Lentement elles se sont acheminées vers une organisation et régularisation de la vie internationale, mais la guerre est venue interrompre leur œuvre. Sans cela peut-être seraient-elles arrivées à une organisation semblable à celle de la Société des Nations.

Si nous passons de l'autre côté de l'Atlantique, en Amérique, nous sommes beaucoup plus près de l'article 10, et nous aurons l'occasion, dans la section suivante, de nous occuper des origines immédiates de cet article du Pacte. Il y a là trois facteurs qui ont contribué à la création de l'idée de la garantie mutuelle. D'abord l'histoire constitutionnelle des Etats-Unis ; nous sommes ici en présence d'une alliance des colonies révoltées à la base de la constitution de la République de l'Amérique du Nord, une alliance qui arrive au même but que la garantie. Dans l'Amérique latine, à partir du premier Congrès panaméricain de Panama en 1826, des tentatives de fédération ont été faites, dont le but devait être de garantir l'indépendance et l'intégrité de ses membres. L'identité de race et l'absence des contestations territoriales ont puissamment aidé ce mouvement. Le dernier facteur, le plus important, c'est la doctrine de Monroë qui reconnaît aux Républiques américaines un droit acquis à l'indépendance. Avec ses multiples interprétations, la doctrine de Monroë a exercé une très grande influence sur la formation des idées de Wilson, d'après lequel l'article 10 du Pacte est le plus grand hommage possible rendu à la doctrine de Monroë, un élar-

(3) SCHUCKING-WEHBERG, *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 2.

gissement de l'idée de Monroë au monde entier. La doctrine de Monroë, dont le premier but était un but de défense contre l'Europe, puis qui est devenu le moyen de l'hégémonie de la grande République de l'Amérique du Nord, possède, à sa base même, une idée de la garantie mutuelle. Mais d'autre part, et nous le verrons lorsque nous ferons l'analyse juridique de l'article 10 du Pacte, il y a dans la doctrine de Monroë un autre côté qui s'oppose au développement universel de la garantie mutuelle telle qu'elle est conçue d'abord dans l'article 10.

Cette idée de garantie mutuelle de l'intégrité territoriale est aussi à la base de deux projets des pacifistes. C'est l'idée de maintenir le statu quo et d'éviter la guerre. Ce maintien du statu quo territorial sans changement prévu possible était une des raisons de l'échec de ces propositions. C'étaient, en 1907, la « *Weltpetition zur Verhütung des Krieges zwischen den Staaten* » de Mme Eckstein, et en 1908, au Congrès de l'Union interparlementaire, la proposition de la délégation américaine. Les Etats se reconnaissaient mutuellement l'intégrité territoriale et l'indépendance et les garantissaient contre tout changement. C'était arriver à une stabilisation qui n'était point possible avec l'état des arrangements territoriaux d'avant la guerre quand tant de nations attendaient la libération ; les injustices étaient flagrantes et aucun remède n'y était prévu. « ... Il est impossible de demander la mutuelle garantie des intégrités territoriales tant que ces intégrités territoriales ne sont pas elles-mêmes légitimées par un titre international incontestable ». (4) Ce titre indispensable n'existait pas à ce moment-là. Il fallait cet événement terrible, la guerre, pour arriver à un remaniement complet

(4) A. DE LAPRADELLE, cours à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, 1928-29.

de la carte géographique de l'Europe, pour rendre possible l'idée de la garantie mutuelle.

Le travail conjugué des auteurs et des sociétés privées pour la création d'une Société des Nations a été déjà suffisamment développé avant la guerre, mais c'est la guerre de 1914 qui lui a donné sa pleine éclosion. D'abord c'est l'idée de la paix, l'abolition des conquêtes, une organisation juridique du monde, puis, comme conséquence d'un processus logique, apparaît l'idée de la garantie mutuelle comme base nécessaire de toute organisation et première condition de sa réussite.

Dès le début de la guerre commence la création des sociétés pour la préparation de la paix future ; la première fut le « Comité suisse pour l'étude des bases d'un traité de paix durable », formé sur l'initiative du professeur O. Nippold, en août 1914 (5).

En Angleterre, ce furent The Union for Democratic Control, dont il faut compter parmi les fondateurs Ramsay Macdonald et Norman Angell, League of Nations Society, League of free Nations Association, League to abolish war, le groupe de Lord Bryce et la Fabian Society (6).

En 1915 fut fondée à la Haye l'Organisation Centrale pour une paix durable. En Italie travaillait la Lega universale per la Società fra le libere Nazioni ; en France l'Association française pour la Société des Nations ; en Hollande Anti-Oorlog-Raad ; en Belgique l'Association belge pour la Société des Nations.

Mais les sociétés dont l'influence fut la plus grande sur la création de la Société des Nations furent les sociétés

(5) LANGE, *La préparation de la Société des Nations pendant la guerre*, dans MUNCH, *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, t. I, pp. 1-62.

(6) Voir les projets de ces sociétés dans *The Framework of a lasting peace*, publié par L. S. WOOLF.

américaines, American Peace Society, League of free Nations Association et la League to Enforce Peace, la plus importante, fondée le 17 juin à Philadelphie sous la présidence de Taft.

Du côté anglo-saxon les efforts étaient dirigés vers l'organisation de l'arbitrage pour prévenir la guerre; en ce qui concerne les sanctions, très rares étaient les opinions, comme celle de Roosevelt, qui voulaient employer la force contre la guerre ; les Anglo-Saxons avaient confiance dans l'opinion publique : une fois l'arbitrage rendu, et, éventuellement, un moratoire imposé, la vérité éclaterait à tous les yeux, la vérité éclairée et renforcée par l'opinion publique mondiale. Une alliance défensive entre tous les Etats était aussi préconisée (7). Du côté français les efforts étaient plutôt tendus vers l'organisation des sanctions, puisque le danger était plus près. Nous trouverons ce même contraste entre les idées anglo-saxonnes et les idées françaises à la Conférence de la paix, au cours des discussions de la Commission de la Société des Nations. (8)

En Allemagne aussi, s'était créée une société d'études « Bund Neues Vaterland » dont les archives furent saisies à plusieurs reprises. L'Association allemande pour le droit des gens a élaboré un projet de Société des Nations qui a été soumis au gouvernement en janvier 1919. A la fin de la guerre Erzberger publia un projet relatif à la Société

(7) Projet de la League of Nations Society, art. 4 : « That the States which are members of the League shall make provision for Mutual Defence-diplomatic, economic or military- in the event of any of them being attacked by a State, not a member of the League, which refuses to submit the case to an appropriate Tribunal or Council ».

(8) Il ne faut pas passer sous silence les travaux très importants de l'Institut américain de droit international qui a mis à son ordre du jour en 1916 et 1917 la question des droits et des devoirs des Nations et la question d'une garantie mutuelle des Etats américains.

des Nations ; l'article 7 de ce projet contient nettement l'idée de la garantie mutuelle (9).

Les gouvernements ne sont pas restés inactifs. Le gouvernement anglais a constitué une Commission présidée par Lord Phillimore qui a élaboré un projet complet de Société des Nations ; ce projet ne contenait pas la garantie mutuelle et générale ; c'est ce projet d'ailleurs, qui a été envoyé au Président Wilson et sur lequel celui-ci a établi ses premiers travaux. Le gouvernement français a nommé, en 1918, une commission, présidée par Léon Bourgeois, qui a, elle aussi, élaboré un projet. Les gouvernements scandinaves ont mis ensemble sur pied un projet complet d'une organisation internationale. Tous ces projets nous les examinerons au point de vue qui nous intéresse (la garantie mutuelle) dans la section suivante.

(9) « La ligue des Peuples garantit à chacun des Etats qui en font partie son intégrité territoriale et la possession de ses colonies. »

SECTION II

La Conférence de la paix

§ I. — *Les différents projets.*

« Il fallait le choc de la guerre pour provoquer cette cristallisation et ce n'est qu'au cours même de la guerre devant le crépuscule des dieux dont était menacée la civilisation actuelle » (10), que la nécessité d'une réforme fondamentale de la vie internationale s'est fait sentir. Le monde, comme après chaque grande catastrophe, éprouvait le besoin impérieux d'une organisation pour éviter le retour encore plus terrible de la guerre. Le Congrès de Vienne a donné la Sainte-Alliance, celui de Paris la Société des Nations.

Quand la Conférence de la Paix s'est réunie à Paris, ou mieux les Préliminaires de la Conférence de la Paix, elle s'est trouvée en présence de plusieurs projets dont, d'ailleurs, tous n'ont pas même eu la même influence sur la rédaction finale du Pacte.

La délégation italienne a soumis un projet (11), divisé

(10) LANGE, *op. cit.*, p. 8.

(11) Voir le texte FL. WILSON, *The origins of the League Covenant*, pp. 199-210.

en un préambule et quatre sections, projet pour la constitution de la Société des Nations très détaillé et très logique ; il a été élaboré à la suite de toute une série d'avant-projets. Le projet dans l'article 2 de l'introduction, dans les principes fondamentaux proclamait : « Ogni atto o pretesa che implichi diminuzione o minaccia l'indipendenza politica o per l'integrità territoriale di uno Stato, contraddice ai principi sui quali riposa la comunità internazionale ». Le principe de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique a été, en effet, proclamé à la base même de l'organisation internationale à créer. Mais ce projet n'a exercé aucune influence sur le travail de la Commission de la Société des Nations ; l'Italie avait bien d'autres soucis d'ordre politique pour ne pas refuser son adhésion au projet de Wilson.

Le projet français a été élaboré par une commission gouvernementale présidée par Léon Bourgeois. Ce projet relie le travail sur la création de la Société des Nations aux travaux de deux Conférences de la Haye. Le projet insiste d'une manière minutieuse sur les sanctions — sanctions diplomatiques, juridiques, économiques et militaires ; il prévoit la création d'une force internationale et d'un Etat-Major général. Ce sera le contenu des amendements français à la Commission de l'Hôtel Crillon. Le projet ne contient pas la garantie expresse de l'intégrité et de l'indépendance ; tout ce que nous trouvons est l'article II de l'exposé des principes : « La Société des Nations n'a pas pour objet l'établissement d'un Etat politique international. Elle se propose uniquement le maintien de la paix par la substitution du Droit à la force dans le règlement des conflits. Elle garantit donc également à tous les Etats, petits et grands, l'exercice de leur souveraineté ». Mais garantir l'exercice de la souveraineté n'est pas encore garantir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique.

Les projets des Etats scandinaves, les remarques autrichiennes, les projets suisses et hollandais ne contenaient pas la garantie.

La délégation allemande a soumis à la Conférence, le 9 mai quand le pacte était déjà élaboré, un projet de la Société des Nations. Ce projet dans les principes fondamentaux, contenait la garantie. Voici le texte : « Die Mitglieder gewoehrleisten einander ihren territorialen Besitz und enthalten sich gegenseitig der Einmischung in innerpolitische Angelegenheiten ». Ce texte, la reconnaissance et la garantie mutuelle de l'intégrité territoriale, contenait une condamnation de l'intervention. La réponse des Alliés « prend note avec intérêt des stipulations contenues dans ce projet et estime qu'elles pourront être utilement discutées d'une façon générale au moment où la Société aura été définitivement constituée ». Et le projet allemand n'a eu aucune autre influence sur la rédaction finale du pacte.

En octobre 1916, Lord Robert Cecil a soumis au Foreign Office ses propositions pour maintenir la paix future. D'après son projet les Hautes Parties Contractantes s'engageaient à maintenir le statu quo territorial pour une période de cinq ans; une Conférence devait décider les changements nécessaires; les Puissances s'engageaient à employer, au besoin, la force armée (12). Ce n'était qu'un essai de stabilisation du statut territorial pour un inter-

(12) « The High Contracting Powers further agree that the territorial arrangements hereinbefore set forth shall remain unaltered for the next five years. At or if any of the High Contracting Powers so demands then before, the end of that period a conference of the High Contracting Powers shall be summoned, and any rearrangements of territory which have become necessary or desirable shall be than considered, and, if agreed upon, shall be forthwith carried out... Each of the High Contracting Powers guarantees and agrees to maintain the provisions of this treaty if necessary by force of arms. » Fl. WILSON, *The origins of the League Copenant*, p. 112.

valle de temps déterminé ; mais ce qui est remarquable dans ce projet, c'est que l'emploi de la force armée est prévu pour le respect des engagements pris. Le droit de libre disposition des peuples n'avait pas de place dans ces propositions, Wilson ne l'avait pas encore lancé. En 1918, une commission de huit membres est nommée par le gouvernement anglais, et le 20 mars elle adresse au Foreign Office un rapport et un projet (connu d'après le nom du président de la commission, le projet Phillimore). Dans ce projet la garantie de l'intégrité n'est pas mentionnée ; le projet défend aux Etats de recourir à la guerre avant d'avoir eu recours à l'arbitrage ou à la médiation de la Conférence des Etats Alliés qui emploieront toutes les mesures, militaires, navales, financières et économiques, propres à réprimer la violation du Pacte. Ce sont les mêmes dispositions que contiendra le plan de Lord Robert Cecil (13), du 14 janvier 1919.

A la Conférence de Paris, quand la délégation anglaise aura eu connaissance des projets du Président Wilson, après les suggestions du général Smuts, le projet Cecil du 14 janvier sera élargi pour devenir le projet anglais du 20 janvier. Ce projet contient les propositions du projet Phillimore et du projet Cecil du 14 janvier ; mais en outre, il contient l'idée wilsonienne de la garantie mutuelle de l'intégrité territoriale (14). Ce projet, comme les projets successifs de Wilson, prévoit le mode des changements territoriaux qui deviendraient nécessaires (l'article 19 du Pacte définitif sera un reflet extrêmement pâle de

(13) *La Paix de Versailles ; la Conférence de la Paix et la Société des Nations*, p. 75.

(14) Chapter I, clause Ib : « They undertake to respect the territorial integrity of all States members of the League, and to protect them from foreign aggression and they agree to prevent any attempts by other States forcibly to alter the territorial settlement existing at the date of, or established by, the present treaties of peace. »

cette clause) ; les projets de Wilson admettent le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes avec le vote concordant d'une certaine majorité de l'Assemblée ; le projet anglais (15), sans mentionner le droit de libre disposition des peuples reconnaît à la Ligue, si le statu quo territorial apparaît non conforme aux exigences de la situation, le droit de recommander aux Membres intéressés les modifications nécessaires ; si cette recommandation est rejetée par ces Membres, les autres Etats Membres de la Ligue sont libérés de l'obligation de garantie ; le retrait de la garantie est propre au projet anglais, et marque la préoccupation de l'Angleterre de ne pas être obligée de défendre un arrangement territorial contraire aux exigences de la situation (cela est, à vrai dire, bien large).

Ce projet anglais du 20 janvier sera amalgamé avec le projet américain d'abord le 27 janvier (projet Cecil-Miller), et enfin le 2 février dans le projet Hurst-Miller qui servira de base aux discussions de la Commission Crillon. Mais avant d'arriver là, arrêtons-nous pour faire l'histoire des projets du Président Wilson.

§ 2. — *Les projets Wilson.*

Pour notre article 10 du Pacte les projets successifs de Wilson sont de la plus haute importance, puisque ce n'est que grâce au Président Wilson que l'idée de la garantie

(15) Chapt. I, cl. 2 ; « If at any time it should appear that the boundaries of any State guaranteed by Article I, do not conform to the requirement of the situation, the League shall take the matter under consideration and may recommend to the parties affected any modification which it may think necessary. If such recommendation is rejected by the parties affected, the States members of the League, shall, so far as the territory in question is concerned, cease to be under the obligation to protect the territory in question from forcible aggression by other States, imposed upon them by the above provision ».

mutuelle est passée dans le Pacte de la Société des Nations. L'idée de la garantie mutuelle avec celle de la libre disposition des peuples forment le centre du programme et de l'activité wilsoniens. Sans doute, ces idées n'ont pas jailli spontanément de l'esprit de Wilson, mais cette affirmation est loin de celle de Baker (16) qui refuse à Wilson toute part d'originalité.

Comme prototype de l'article 10, nous devons considérer le projet pan-américain de House de la fin de l'année 1914. Le 16 décembre le colonel House rendit visite au Président et lors de cette visite il lui exposa ses idées sur un pacte pan-américain par lequel les républiques des deux Amériques se garantiraient mutuellement l'intégrité territoriale et l'indépendance politique. Wilson accepta avec enthousiasme cette idée (17). Et dans le projet officiel qui sera soumis aux républiques américaines, ce texte devient l'article premier : « That the High Contracting Parties to this solemn Covenant and agreement hereby join one another in a common and mutual guaranty of territorial integrity and of political independence under

(16) « ... practically nothing — not a simple idea — in the Covenant of the League was original with the President. His relations to it was mainly that of editor or compiler, selecting or rejecting, recasting or combining the projects that came in to him from other sources. » BAKER, *Woodrow Wilson and world settlement*, t. I, p. 214.

(17) « It was my idea to formulate a plan, to be agreed upon by the republics of the two continents, which in itself would serve as a model for the European nations when peace is at last brought about. I could see that this excited his enthusiasm. My idea was that the republics of the two continents should agree to guarantee each other's territorial integrity and that they should also agree to government ownership of munitions of war. I suggested that he take a pencil and write the points to covered. He take a pencil and this is what he wrote : « Ist. Mutual guaranties of political independence under republican form of government and mutual guaranties of territorial integrity. » *The intimate papers of Colonel House*, Dec. 16th, 1914, I, pp. 216-217. Voir aussi WILLIAMS (BRUCE), *State security and the League of Nations*, p. 69.

republican form of government » (18). D'après l'aveu du colonel House lui-même, ce projet devait servir de modèle aux nations européennes, quand la paix serait faite. Les conversations avec les Etats d'Amérique à propos de ce projet n'ont pas abouti ; d'ailleurs, à partir de 1916, l'échec de cette proposition ne semblait pas aussi grave, puisque à ce moment la possibilité de l'intervention des Etats-Unis dans la guerre permettait l'espoir d'une organisation mondiale et le transfert de la garantie mutuelle du plan pan-américain au plan universel. En tout cas l'article 1 de ce projet pan-américain doit être considéré comme la première rédaction, le prototype du futur article 10. Cette idée est foncièrement américaine, elle se trouve à la base de l'union américaine, ainsi qu'à la base de la doctrine de Monroe (garantie contre les agressions venant du dehors).

Wilson n'a pas oublié cette conversation avec le Colonel House, et malgré l'échec que subit au cours des négociations la réalisation de ce projet pan-américain, cette idée reste sa préoccupation constante.

Dans l'adresse envoyée le 6 janvier 1916 au Congrès scientifique pan-américain, il revient à l'idée d'un pacte pan-américain pour la garantie de l'intégrité et de l'indépendance et il espère que l'Amérique servira de modèle au monde (19).

A partir de 1916, Wilson devient partisan de la création de la Société des Nations. Dans le discours qu'il prononça à la première Assemblée annuelle de la League to En-

(18) *Ibid.*, I, p. 239.

(19) « It will be accomplished in the first place by the States of America uniting in guaranteeing to each other absolutely political independence and territorial integrity... God grant that it may be granted to America to lift this light on high for the illumination of the world. » SCOTT, *President Wilson's foreign policy*, pp. 154-162.

force Peace, le 27 mai 1916 (20), il déclara notamment : «... Ces principes du droit public doivent prévaloir désormais sur les intérêts particuliers de telle ou telle nation ; toutes les nations de l'univers doivent instituer une sorte de ligue pour obtenir que le droit prévale contre toute sorte d'agression égoïste... car il faut un accord universel en vue d'un objet cher à tous et cet objet se définit essentiellement, le respect absolu des droits des peuples et de l'humanité... Il est évident que dans l'avenir les nations devront être gouvernées par ce même code élevé de l'honneur que nous imposons aux individus... Il faut que dans leurs rapports mutuels les nations renoncent à l'emploi arbitraire de la force et nous devons créer l'atmosphère de pensée qui convient au monde moderne, l'atmosphère où la paix peut s'épanouir ». Et le Président Wilson de poser les deux principes fondamentaux de sa politique : le droit de libre disposition des peuples et la garantie de l'intégrité. « Premièrement, chaque peuple a le droit de choisir la souveraineté sous laquelle il prétend vivre... Secondement, les petits Etats de l'univers ont droit au même respect de leur indépendance et de leur intégrité territoriale que les grandes et puissantes nations. Et troisièmement, le monde a le droit de se prémunir contre toute agression, contre tout attentat aux droits des nations qui tendraient à ruiner la paix ». Et pour finir, « il faut créer... une association qui garantisse l'intégrité territoriale et l'indépendance politique ».

Dans le discours du 22 janvier, au Sénat des Etats-Unis, sur les conditions essentielles d'une paix durable, il se prononce pour l'emploi de la force pour assurer la paix

(20) WILSON, *Messages, Discours, Documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale*. Traduction par Désiré ROUSTAN, t. I, pp. 77-84. *Président Wilson's foreign policy* (SCOTT), pp. 189-195.

future (21). C'est dans ce discours qu'il annonce l'extension de la doctrine de Monroë au monde entier : « Je propose, en somme que les nations adoptent, d'un commun accord, la doctrine du Président Monroë comme doctrine mondiale ; qu'aucune nation ne cherche à imposer sa domination à une nation ou à un peuple quelconque, mais que chaque peuple soit laissé libre de déterminer lui-même son propre régime et la manière dont il veut se développer, sans être gêné, menacé et effrayé, le petit aussi bien que le grand et le puissant » (22). Ainsi dans la conception première de Wilson l'article 10 ne sera qu'une extension mondiale de la doctrine de Monroë : la défense des conquêtes. Plus tard nous verrons apparaître la contradiction de ces deux idées, la doctrine de Monroë et l'article 10 du Pacte, d'abord au Sénat américain, puis dans le Pacte lui-même.

Dans le discours du 8 janvier prononcé au Congrès, connu sous le nom de discours en quatorze points, il s'exprime ainsi (quatorzième point) : « Il faut qu'une association générale soit formée entre les nations, en vertu des conventions formelles, aux fins de procurer à tous les Etats, grands et petits également, des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité politique » (23). Cet article qui pose délibérément le principe de la Société des Nations vient à la suite des autres qui proclament le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (self-determination). Car, ne l'oublions point, ces deux idées sont constamment liées dans l'esprit de Wilson. Il le proclame de nouveau dans le discours du 11 février 1918 (discours de

(21) « Si la paix à venir doit être durable, il faut qu'elle soit assurée par la force supérieure et organisée de l'humanité. » WILSON (ROUSTAN), p. 105.

(22) *Ibid.*, p. 111.

(23) WILSON (ROUSTAN), t. I, p. 240.

quatre points) : « La libre disposition de soi-même n'est pas une simple phrase. C'est un principe d'action impératif que dans l'avenir les hommes d'Etat n'ignoreront qu'à leur détriment » (24). « tout règlement territorial auquel cette guerre donnera lieu doit être conclu dans l'intérêt et pour le plus grand profit des populations en cause, non pas comme simple clause d'arrangement ou de compromis entre les ambitions d'Etats rivaux » (25).

Et dans le discours prononcé devant un groupe de journalistes mexicains le 9 juin 1918 (26), il revient sur le projet panaméricain dont nous avons parlé : « Eh bien, Messieurs, c'est précisément ce genre d'accord qui est appelé à devenir la base de la vie future des nations du monde. L'ensemble de la famille des nations devra garantir à chacune qu'aucune autre ne violera son indépendance politique ou son intégrité territoriale. Telle est la base, la seule et unique base concevable, de la paix future du monde, et je vous avoue que j'étais impatient de voir les peuples des deux Amériques montrer la voie à suivre au reste du monde pour fonder la paix ». Dans le discours du Mont-Vernon, le 4 juillet, il proclame encore une fois le droit de libre disposition des peuples et la nécessité d'une organisation de paix (27).

La Commission officielle anglaise présidée par Lord Phillimore soumit au gouvernement anglais le rapport avec un projet de la Société des Nations le 20 mars 1918, et ce rapport fut envoyé au Président Wilson, qui le transmit au Colonel House avec prière de lui faire un projet. Pendant les vacances celui-ci élaborait le projet

(24) *Ibid.*, t. II, p. 249.

(25) *Ibid.*, t. II, p. 253.

(26) *Ibid.*, t. II, pp. 276-285.

(27) *Ibid.*, pp. 286-292.

et le 16 juillet l'envoya au Président. Voici le texte anglais de ce projet House, l'article XX qui pose le principe de la garantie mutuelle (28) : « The Contracting Powers unite in several guarantees to each other of their territorial integrity and political independence, subject, however, to such territorial modifications, if any, as may become necessary in the future by the reason of changes in present racial conditions and aspirations, pursuant to the principle of self-determination and as shall also be regarded by three fourths of the Delegates as necessary and proper for the welfare of the peoples concerned ; recognizing also that all territorial changes involve equitable compensation and that peace of the world is superior in importance and interest to questions of boundary ».

Dans cet article les deux principales idées wilsoniennes se trouvent pour la première fois réunies, et le droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes est posé comme correctif de la garantie mutuelle de l'intégrité territoriale. Tous les Membres de la Société se garantissent mutuellement l'intégrité et l'indépendance, mais pour éviter l'immobilité perpétuelle des frontières, les modifications devenues nécessaires sont possibles ; il faut un vote conforme de l'Assemblée des Délégués à une majorité des trois-quarts. Encore est-il reconnu que ces changements territoriaux impliquent une compensation équitable — et l'article finit en disant que la paix du monde est supérieure en importance à toute question de frontières (ce dernier alinéa sera le dilemme de Struycken : justice ou paix ?) (29). Cet article pose le principe de la « garantie flexible », et dans cette forme le reproche d'immobilité

(28) *La Conférence de la Paix et la Société des Nations*, p. 61 ; MILLER, *The Drafting of the Covenant*, t. I, pp. 12 et s., t. II, doc. 2.

(29) STRUYCKEN, *La Société des Nations et l'intégrité territoriale*. Bibliotheca Visseriana, t. I, pp. 91 et s.

ne peut pas lui être adressé. Le Colonel House a voulu une garantie qui ne soit pas « inflexible », parce que des changements territoriaux peuvent devenir nécessaires, et il donne un exemple : le Canada, un jour, pourrait désirer devenir une partie des Etats-Unis. Cette garantie, justement à cause de sa flexibilité trop grande, ne sera pas acceptée.

Le premier projet Wilson date de la même époque. Il a treize articles — nombre favori de Wilson. L'article III reproduit presque mot à mot l'article XX du projet House (30) ; il est un peu plus explicite sur les conditions qui peuvent exiger des modifications territoriales : aux changements dans les conditions et aspirations actuelles des races le projet Wilson ajoutait les affinités sociales et politiques ; l'intérêt de ces modifications territoriales doit être « manifeste ». En outre Wilson a soin de préciser que les compensations doivent être « matérielles », pour éviter de retomber dans l'ancien système politique des « compensations ».

C'est ce projet que le Président Wilson a emporté en Europe. Mais à ce moment-là il rencontre l'opposition de son secrétaire d'Etat, M. Robert Lansing. Lansing a été résolument opposé à la garantie positive, telle qu'elle a été préconisée chez Wilson, et cela pour des raisons tirées

(30) « The Contracting Powers unite in guaranteeing to each other political independence and territorial integrity ; but, it is understood between them that such territorial readjustments, if any, as may in the future become necessary by reason of changes in present racial conditions and aspirations or present social and political relationships, pursuant to the principle of self-determination, and also such territorial readjustments as may in the judgment of three-fourths of the Delegates be demanded by the welfare and manifest interest of the peoples concerned, may be affected in agreeable to those peoples ; and that territorial changes may in equity involve material compensation. The Contracting Powers accept without reservation the principle that the peace of the world is superior in importance to every question of political jurisdiction or boundary. » *La Paix de Versailles*, p. 63.

de la constitution américaine, et d'autre part, pour suivre la politique traditionnelle des Etats-Unis. Au plus admettait-il une garantie négative, par laquelle l'intégrité et l'indépendance sont reconnues par tous les Membres, mais non garanties ; les Membres s'obligeant à ne pas les violer ; en cas d'agression les Etats Membres rompent toutes les relations avec l'agresseur, mais ne viennent pas à l'aide de la victime. Il faut reconnaître que cette conception était beaucoup plus conforme à l'esprit américain que celle de Wilson, mais elle ne répondait pas du tout aux espoirs qu'on mettait dans la future Société des Nations.

Le 23 décembre, Lansing soumet au Président son projet dont l'article A contient la garantie négative et l'article C la sanction (31). Les Membres s'engagent à ne pas toucher à l'intégrité ou à l'indépendance d'aucun autre Membre de la Ligue, sauf dans les cas d'une autorisation par le tribunal arbitral ou par un vote de l'Assemblée à une majorité des trois-quarts. En cas de violation de cet engagement, toutes les relations seront rompues avec l'agresseur, et les Puissances échangeront leurs vues, par l'intermédiaire du Conseil International, sur les mesures

(31) A : « Each Power signatory or adherent hereto severally covenants and guarantees that it will not violate the territorial integrity or impair the political independence of any other Power signatory or adherent to this convention except when authorized so to do by a decree of the arbitral tribunal hereinafter referred to or by a three-fourths vote of the International Council of the League of Nations created by this convention. » C : « A breach of the covenant and guarantee declared in article A shall constitute an act unfriendly to all other Powers signatory and adherent hereto, and they shall forthwith sever all diplomatic, consular and official relations with the offending Power, and shall, through the International Council, hereinafter provided for, exchange views as to the measures necessary to restore the Power, whose sovereignty has been invaded, to the rights and liberties which it possessed prior to such invasion and to prevent further violation thereof. » LANSING, *The peace negotiations*, pp. 48-49.

à prendre pour restaurer la souveraineté de la Puissance attaquée. Mais aucun engagement positif n'est pris. Le 7 janvier Lansing renouvelle sa démarche en envoyant à Wilson un Mémorandum (32), dans lequel il expose ses vues et arguments sur les garanties positives et négatives.

Mais ces suggestions n'ont aucune influence sur Wilson. Le 10 janvier il distribue aux délégués américains son premier projet de Paris, imprimé. Wilson a subi l'influence du Général Smuts et de Lord Robert Cecil; son deuxième projet, le premier de Paris, outre les treize articles contient encore six clauses supplémentaires. L'article III qui exprime le principe de la garantie restes ans aucun changement (33).

Sur ce projet David Hunter Miller, le conseiller juridique de la délégation américaine, a fait un commentaire (34). Il critique vivement l'article III, parce qu'il anéantit la doctrine de Monroë puisque les Etats européens s'immisceront dans les affaires américaines (par exemple le conflit de Tacna-Arica) et les Etats américains seront obligés d'aller en Europe pour tout conflit, et alors cela signifiera l'abandon complet de la politique traditionnelle américaine. Ensuite la possibilité des modifications territoriales laissera la porte ouverte à toutes les agitations irredentistes; la paix serait mieux assurée par la protection des droits des minorités. Et enfin, même le principe que « la paix du monde est supérieure en importance à toute question des frontières » ne doit pas être d'une application universelle; et par exemple, il ne doit pas s'appliquer à la zone américaine du canal de Panama. Et alors Miller suggère une autre rédaction, très proche de celle proposée par Lansing, et qui mentionne la

(32) MILLER, *The drafting of the Covenant*, t. I, pp. 29-30.

(33) MILLER, *op. cit.*, t. II, doc. 7.

(34) *Ibid.*, pp. 70 et s.

doctrine de Monroë : « Each Contracting Power severally covenants and guarantees that it will not violate the territorial integrity or impair the political independence of any other Contracting Power. The Contracting Powers recognize as a binding principle that the American Continents, by the free and independent condition which they have assumed and maintain, are henceforth not to be considered as subjects for future colonization by any extrinsic Powers ». C'est déjà une indication de ce que sera l'article 21 du Pacte.

Les suggestions du Général Tasker Bliss ont eu une autre importance et une autre influence : elles ont eu le grand mérite de préciser que la garantie existe contre toute « agression extérieure ». Il était très important de mentionner ces deux mots (35). En effet, en leur absence on aurait pu se demander s'il fallait garantir l'intégrité territoriale contre un essai de secession venu de l'intérieur d'un Etat. En outre le Général Bliss demande si la Société des Nations, en vertu de la deuxième partie de cet article sera appelée à se prononcer sur la question de l'indépendance de l'Irlande ou des Indes ; évidemment les dangers de cet article qui stipule que les modifications territoriales sont possibles en raison des changements ethniques ou sociaux sont très grands.

Le 20 janvier, Wilson fait imprimer et distribuer son troisième projet (le deuxième qu'il fit à Paris) (36), dont l'article III (le futur article 10), contient la garantie telle qu'elle existait dans son deuxième projet avec deux changements : d'abord l'amendement Bliss y a pris place, ensuite le principe est admis que les modifications territoriales doivent recevoir outre l'assentiment des trois

(35) Voir le texte MILLER, t. II, doc. 8.

(36) *Ibid.*, doc. 9.

quarts de l'Assemblée l'avis favorable de deux Etats, celui duquel un territoire est séparé, et celui auquel un territoire est ajouté (37). Cette exigence diminue singulièrement les chances de la possibilité de modifications. Le droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes est un principe admis presque de plano, mais quand on passe à sa réalisation technique on rencontre des difficultés inextricables et des oppositions intéressées insurmontables. Wilson s'en est rendu compte.

A la même date, le 20 janvier, apparaît le projet officiel anglais (38). C'est la suite du projet Phillimore et du projet Cecil du 14 janvier. Il contient la garantie, mais en prévoit la possibilité de retrait au cas où les parties intéressées ne se conformeraient pas aux recommandations de la Ligue relatives aux modifications territoriales qu'elle aurait jugées nécessaires.

Ce projet anglais a été amalgamé avec le projet Wilson du 20 janvier par Lord Eustace Percy (39). Puis, et cela est plus important, Miller a eu plusieurs conversations avec Lord Cecil, et le 27 janvier ils sont arrivés à adopter un projet commun. Ce projet a encore une forme très artificielle. En reconnaissant le principe de la garantie mutuelle il déclare en même temps que les changements territoriaux peuvent devenir nécessaires ; la garantie est retirée aux Membres qui n'acceptent pas la recommandation de la Ligue (40). La rédaction est encore beaucoup trop longue et trop doctrinale, et même a besoin de re-fonte.

(37) « ... such territorial readjustments... may be effected if agreeable to those peoples and to the States from which the territory is separated or to which it is added ». MILLER, *ibid.*, p. 99.

(38) *Supra*, p. 49.

(39) MILLER, *ibid.*, t. II, doc. 11.

Le texte qui va servir de base aux discussions de la commission de la Société des Nations a été élaboré, les 1^{er} et 2 février, par les deux conseillers juridiques anglais et américain, Hurst et Miller. Ce projet est connu sous le nom de projet Hurst-Miller. Pour la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique (art. VII de ce projet) ils ont adopté simplement la première phrase du projet Cecil-Miller ; le reste a été omis sur la proposition de Hurst. Ainsi le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes disparaît des projets du Pacte ; cette simple omission sera grosse de conséquences pour l'interprétation du futur article 10. La forme adoptée par le projet Hurst-Miller est la suivante : « Les Hautres Parties Contractantes s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique existante de tous les Etats adhérents à la Société. » (41)

Wilson qui n'était pas content de ce projet élaboré aus-

(40) « The High Contracting Powers undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all States members of the League. If at any time it should appear that any feature of the settlement made by this covenant and by the present treatise of peace no longer conforms to the requirements of the situation, the League shall take the matter under consideration and may recommend to the parties any modifications which it may think necessary. If such recommendation is not accepted by the parties affected, the States, members of the League, shall cease to be under any obligation in respect of the subject matter of such recommendation. In considering any such modification the League shall take into account changes in the present conditions and aspirations of peoples or present social and political relations, pursuant to the principle, which the High Contracting Powers accept without reservation, that Governments derive their just powers from the consent of the governed. » MILLER, *ibid.*, t. II, p. 134.

(41) Art. VII : « The High Contracting Parties undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all States members of the League. » Minutes of the Commission on the League of Nations, MILLER, *ibid.*, t. II, pp. 233, 399.

sitôt son quatrième projet (troisième de Paris) qui fût imprimé le 2 février. Quant à la garantie (art. III) (42) elle a dans ce projet la même rédaction que dans le projet Hurst-Miller. Ainsi la disparition des clauses autorisant les modifications territoriales pour des raisons ethniques ou sociales est consacrée. Seul l'article 19 du Pacte en évoquera un faible souvenir.

§ 3. *Commission de la Société des Nations*

La création d'une Commission pour l'élaboration du Pacte de la Société des Nations avait été déjà décidée au Conseil des Dix vers le 21 janvier. La deuxième séance plénière de la Conférence des Préliminaires de Paix le 25 janvier institua la Commission en indiquant dans la résolution quelques points principaux (43). Cette Commission, nommée généralement la Commission de l'Hôtel Crillon, était composée de deux représentants pour chaque grande Puissance et de cinq représentants pour les autres Puissances (ont été élus : Belgique, Brésil, Chine, Portugal, Serbie) ; un peu plus tard quatre membres lui furent ajoutés (Grèce, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie). Wilson fût élu président de la Commission.

La Commission a tenu deux séries de réunions, la première du 3 au 13 février employée surtout à l'élaboration du Pacte, et la seconde du 22 mars au 28 avril 1919, consacrée à la discussion des amendements et des modifications ; entre les deux séries se place le voyage de Wilson en Amérique.

(42) MILLER, *ib.*, doc. 14.

(43) Texte de la résolution : *La Conférence de la Paix et la Société des Nations*, p. 7 ; WILSON-ROUSTAN, p. 407.

L'article VII qui contient la garantie mutuelle de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique a été discuté pour la première fois à la séance du 6 février. Nous devons mentionner tous les amendements proposés parce qu'ils sont d'une utilité certaine pour notre chapitre III.

Les délégués anglais firent deux propositions : 1) d'abord supprimer les mots « et de protéger contre l'agression extérieure », 2) puis, ajouter à la fin de l'article : « réserve faite à l'Assemblée des Délégués du devoir de veiller à la révision périodique de traités tombés en désuétude et de relations internationales dont le maintien pourrait menacer la paix mondiale. » (44) D'une manière évidente, le premier amendement tendait au même but que la proposition de Lansing au mois de décembre (45), c'est-à-dire à prendre seulement un engagement négatif. Quant au deuxième amendement, sa rédaction est très dangereuse, puisque en donnant à l'Assemblée le droit de réviser les traités il lui confère un droit supérieur sur les Etats. Le premier amendement a été rejeté, le second deviendra l'article 19 du Pacte.

M. Larnaude, le délégué français présenta un texte condensé : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter à préserver contre toute agression les Etats adhérents à la Société sous les conditions déterminées dans l'article suivant. » (46) Est-ce bien sous cette forme que l'amendement du doyen Larnaude a été proposé ? Ou Miller (47) a-t-il raison quand il prétend que l'amendement n'a pas été fidèlement transcrit dans les procès-verbaux ? Suivant Miller voici l'amendement : « Les Hautes

(44) MILLER, *ibid.*, t. II, p. 550.

(45) Voir *supra*, p. 58.

(46) Procès-verbal N° 4, *La paix de Versailles*, p. 144.

(47) MILLER, *The drafting of the Covenant*, t. I, p. 169 ; MILLER, *Diary*, t. V, doc. 336.

Parties Contractantes prennent l'engagement réciproque de respecter et de préserver contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique existante de tous les Etats adhérents à la Société, par les moyens et sous les conditions qui sont déterminées par les articles suivants. » Le sens de l'article change complètement suivant l'une ou l'autre de ces deux rédactions. Quoique l'intégrité et l'indépendance constituent les deux éléments fondamentaux d'un Etat souverain, on ne peut pas les remplacer par le mot « Etat » sans changer complètement le sens de la garantie ; la rédaction telle qu'elle est rapportée par les procès-verbaux de la Commission autoriserait l'interprétation suivant laquelle l'inviolabilité de l'Etat est garantie. Et cela n'est pas la seule différence. Le premier texte dit « sous les conditions déterminées dans l'article suivant », le second « par les moyens et sous les conditions qui sont déterminées les articles suivants ». Cette seconde rédaction est conforme à la théorie qui interprète l'article 10 comme un principe général développé dans les articles suivants. Quelle qu'ait été la rédaction de l'amendement proposé (personnellement nous sommes enclins à donner plus de créance à Miller, et ce qui nous y engage, ce que les annexes au procès-verbal français donnent du texte de l'article VII cette rédaction : « à respecter et préserver contre toute agression les Etats adhérent à la Société », tandis que le procès-verbal anglais donne « the territorial integrity and the existing political independence »), il a été rejeté.

Un seul amendement a été adopté ; c'est celui proposé par Orlando et Wilson et qui donnait une sanction à la garantie : « S'il vient à se produire une agression de cette nature, il appartiendra au Comité exécutif d'aviser aux dispositions et aux moyens d'assurer l'exécution de cet engagement ». (48) Il est d'ailleurs à remarquer que lors de la discussion de l'article XIV (article 16 actuel), à la

réunion suivante de la Commission, l'article VII n'a pas été expressément mentionné, pour éviter l'ambiguïté, lorsqu'il s'agit d'une procédure aussi sommaire ; d'après Wilson l'obligation contractée dans l'article VII peut être exécutée sans même recourir dans tous les cas à la guerre.

Au sein de la Commission fût nommé un Comité de rédaction composé de MM. Cecil, Larnaude, Veniselos et Vesnitch — et au cours de la neuvième et de la dixième réunions (le 13 février) tout ce projet a été discuté en deuxième lecture. C'est alors que l'ancien article VII devient l'article 10 actuel ; il est adopté sur la proposition du Comité de rédaction dans la forme suivante qui restera presque sans changements : « Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à respecter et à préserver contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les Etats adhérant à la Société. En cas d'agression, de menace et de danger d'agression, le Conseil exécutif avisera aux moyens propres à assurer l'exécution de cette obligation. » (49) Les amendements français à l'article 8 qui devaient en même temps renforcer aussi la garantie, ont été longuement discutés à la même séance, et n'ont pas été adoptés. Ainsi rédigé, le Pacte a été lu à la troisième séance plénière de la Conférence le 14 février.

Les critiques commencèrent aussitôt venant surtout des Etats-Unis. Wilson a rencontré une grande opposition à sa politique dans son propre pays. Le sénateur Lodge

(48) « In case of any such aggression the Executive Council shall advise the plan and the means by which this obligation shall be fulfilled. » Minutes of the Commission, fourth meeting.

(49) « The H. C. P. undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all States members of the League. In case of any such aggression the Executive Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled. » Minutes of the Commission, tenth meeting.

tint le 28 février un discours au Sénat sur la Société des Nations (50). Il s'arrêta sur la clause de la garantie pour bien souligner qu'en dernier lieu elle prévoit l'emploi nécessaire de la force, force économique ou force militaire, pour la défense de l'indépendance et des frontières de tous les Etats membres de la Ligue. « Les rangs des armées et les équipages de la flotte rendus nécessaires par ces promesses seront remplis et fournis par les fils, les maris et les frères des habitants des Etats-Unis. Je désire donc qu'il se demandent avec soin s'ils sont disposés à voir la jeunesse des Etats-Unis envoyée au combat par d'autres nations, sans égard pour ce qu'ils désirent ou pour ce que désirent leurs représentants. Je voudrais qu'ils décident, après mûre réflexion, s'ils sont disposés à voir les Etats-Unis forcés d'entrer en guerre, contre leur volonté, par les autres nations. J'espère qu'ils prendront du temps pour examiner cette promesse avant de la donner, parce qu'une fois donnée, elle ne pourra pas être rompue — et qu'ils se demandent si c'est le meilleur moyen d'assurer une paix parfaite dans tout le cours des années à venir. » C'est le prélude de la campagne qui va se déchaîner aux Etats-Unis contre l'article 10. En outre, l'Amérique cherche l'insertion formelle de la doctrine de Monroe.

Alors pour satisfaire l'opinion américaine on va proposer à Wilson d'insérer dans le pacte la doctrine de Monroe à la suite de la garantie mutuelle, et éventuellement de limiter et modifier la garantie elle même. Ainsi le sénateur Hitchcock lui recommande dans un télégramme du 4 mars de réserver expressément la doctrine de Monroe. Le même conseil est donné par Taft, le 18 mars ; ce dernier lui suggère, en outre, de fixer un terme à la durée de

(50) Voir le discours, *la Paix de Versailles*, pp. 321-336.

la Ligue ; cette proposition limitait évidemment l'obligation de l'article 10. Le quatrième amendement de M. Root propose d'ajouter à l'article 10 (51) : « A l'expiration des cinq années qui s'écouleront à dater de la signature de la Convention présente, toute partie pourra mettre fin aux obligations qu'elle assume aux termes de l'article présent, en en donnant avis par écrit une année à l'avance au Secrétaire général de la Ligue. »

Lu côté anglais on n'était guère plus satisfait de l'article 10. Sir Borden, délégué du Canada, demanda, dans son Memorandum, la suppression ou la modification de l'article 10 (52) qu'il trouva en contradiction avec les articles suivants qui permettent la guerre dans certains cas ; en outre tout en reconnaissant le statu quo territorial comme juste le Pacte ne prévoyait pas la possibilité des modifications qui peuvent devenir nécessaires. Le Memorandum de Hughes, délégué australien, ne mentionne pas l'article 10.

Dans une entrevue avec Wilson, Lord Cecil essaya de fondre l'article 10 et l'article 19 qui prévoit la révision possible des traités (53).

Du côté français et du côté des Puissances à intérêts limités, suivant l'expression consacrée, on veillait jalousement au maintien de l'article 10 et, si possible, à son renforcement. La France trouvant qu'elle était spécialement exposée aux dangers, cherchait en dehors de celle-là d'autres garanties plus efficaces et plus immédiates telle qu'un traité d'assurance franco-anglo-américain.

Pendant deux réunions, les 20 et 21 mars, une sous-commission de la Commission de l'Hôtel Crillon a entendu

(51) *La paix de Versailles*, p. 339.

(52) MILLER, *op. cit.*, t. I, p. 358.

(53) « The H. C. P. undertake, subject to the provisions of Article 24 (art. 19 actuel), to respect and preserve... » MILLER, *ibid.*, p. 289.

les délégués des treize puissances neutres. Le Chili remarqua qu'à côté de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique il faudrait garantir l'observation de tous les traités, même commerciaux. Comme c'est le préambule qui mentionne « de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités », cette observation du Chili ne trouva pas de place dans l'article 10.

La Commission tint encore cinq séances. A la douzième (le 24 mars) Wilson s'est réservé le droit d'apporter ultérieurement un amendement à l'article 10 ; il s'agissait de mentionner la doctrine de Monroe.

A la quatorzième réunion, le 10 avril (54), le doyen Larnaude donna l'interprétation de l'article 10 ; comme il contient la garantie formelle de l'intégrité et de l'indépendance des Membres, il oblige la Société des Nations à prendre toutes les mesures nécessaires pour la rendre effective. Cet article fût considéré par la France comme une garantie contre les invasions auxquelles elle était exposée, et il est facile de comprendre qu'elle ait cherché à souligner les obligations que l'article comportait.

Elle s'opposa donc à l'amendement de Wilson dans l'article 10, parce qu'elle le regardait comme un affaiblissement de l'obligation de garantie. L'amendement Wilson disait : « Nothing in this Covenant shall be deemed to affect the validity of international engagements such as treaties of arbitration or regional understandings like the Monroe Doctrine for securing the maintenance of peace. » (55) Wilson fût obligé de proposer cet amendement pour des raisons de politique intérieure ; mais, dans son esprit,

(54) The minutes of the Commission, MILLER, *op. cit.*, t. II, pp. 369-374.

(55) « Nulle disposition du présent Pacte n'est considérée comme affectant les engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage ou les accords régionaux tels que la Doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix. » Traduction française soumise à la réunion, MILLER, *op. cit.*, t. I, p. 442.

la Société des Nations n'était que le plus haut hommage à la doctrine de Monroe (this Covenant is the highest tribute to the Monroe doctrine) et son « extension au monde entier ». Cela serait une des interprétations possibles de la doctrine de Monroe — et alors l'opposition française est tout-à-fait explicable. Larnaude et les délégués français demandaient une définition de la doctrine de Monroe dans le Pacte, quoiqu'en principe, il fût contraire à l'esprit du Pacte de sortir de la généralité et de mentionner certains pays déterminés, et, d'après Léon Bourgeois, créer de cette sorte deux groupes d'Etats au sein de la Société. Ce que la France craignait, et Larnaude l'a dit, c'était de voir les Etats-Unis empêchés d'intervenir dans un nouveau conflit possible en Europe, parce que la doctrine de Monroe reconnue dans le Pacte lui-même s'y opposerait. Toutes les assurances de Wilson n'ont pas pu calmer les craintes de la France.

D'ailleurs la position prise par Larnaude a été très forte : en effet, ou la doctrine de Monroe était contraire à l'esprit du Pacte et alors elle affaiblissait sensiblement la garantie, ou si elle n'était pas contraire, comme l'affirmait Wilson, il était superflu de l'y insérer. Mais c'étaient des raisons de nature politique et non juridique, qui exigeaient son insertion dans le Pacte.

Cela n'était pas la seule opposition à l'amendement Wilson. M. Welington Koo, au nom de la Chine, tout en n'exprimant aucune observation contraire à l'insertion formelle de la doctrine de Monroe dans le Pacte, s'opposait à cette rédaction qui la citait comme exemple, et permettait ainsi éventuellement l'application d'une doctrine de Monroe pour le continent asiatique au profit du Japon.

Lord Cecil (56) sauva l'amendement en proposant de

(56) « ... it accepted the Monroe Doctrine as it was — a Doctrine which had never been clearly defined. It was well to leave it undefined and as an example, for any attempt at definition might extend or limit its application. »

l'insérer après l'article 20, et éviter ainsi de le donner comme une limitation de l'obligation contenue dans l'article 10.

Mais même de cette manière l'article 10 ne paraissait pas donner une garantie suffisante à la France (d'ailleurs l'analyse juridique de l'article 10 lui donnera raison) ; nous n'avons qu'à citer l'article 3 du traité de garantie projetée entre la France, l'Angleterre et les Etats-Unis (57) : « Le présent Traité devra être soumis au Conseil de la S. D. N. et devra être reconnu par le Conseil, décidant, s'il y a lieu, à la majorité, comme un engagement conforme au Pacte de la Société ; il restera en vigueur jusqu'à ce que, sur la demande d'une des Parties audit Traité, le Conseil, décidant, s'il y a lieu, à la majorité, convienne que la Société elle-même assure une protection suffisante. »

Le Pacte de la Société des Nations fût présenté et adopté à la cinquième séance plénière de la Conférence de la Paix le 28 avril, et avec quelques petites modifications de style, passa dans les différents Traités de Paix.

(57) STRUPP, *Das Werk von Lokarno*, p. 22.

SECTION III

Les discussions sur les amendements du Canada

Avant de passer aux travaux de la Société des Nations sur les propositions du Canada pendant les quatre premières Assemblées, nous nous arrêterons sur l'opposition américaine à la S. D. N. et en particulier à l'article 10, opposition qui a abouti au rejet du traité de Versailles par le Sénat américain. La première proposition du Canada pour la suppression de l'article 10 marque précisément le désir de permettre à la république de l'Amérique du Nord de revenir sur son refus.

Déjà le 3 mars, juste au deuxième départ de Wilson pour l'Europe, l'opposition au projet de la S. D. N. venant de l'Amérique, s'est manifestée dans la déclaration du sénateur Lodge, signée par trente-sept sénateurs (58). C'est le prélude de la lutte qui se déroulera au Sénat de

(58) FINCH, *The Treaty of Peace with Germany in the United States Senate*, *American Journal of International Law*, 1920, p. 157 ; *Doc. Intern.*, p. 337. « ... the constitution of the League of Nations in the form now proposed to the Peace Conference should not be accepted by the United States... »

juillet 1919 à mars 1920 quand le traité de Versailles sera définitivement rejeté.

Le 10 juillet le Président Wilson remet au Sénat le Traité de Versailles (dont les vingt-six premiers articles constituent le Pacte de la S. D. N.). Il l'accompagne d'une adresse dans laquelle il explique la position de la délégation américaine à la Conférence de Paris, et les difficultés qu'elle y a rencontrées, et démontre la nécessité de la création d'une Société des Nations (59).

La Commission des Affaires Etrangères du Sénat sera opposées à la ratification pure et simple du Traité de Paix; elle proposera des amendements qui pratiquement, réduiront, anéantiront presque le rôle de la S. D. N.

Taft, partisan de la S. D. N., essaie de faire une proposition médiatrice. Dans une lettre adressée à W. Hays, il propose de ne donner qu'un caractère consultatif au Conseil en ce qui concerne l'art. 10, et de laisser ainsi la décision dernière au pouvoir constitutionnellement compétent de chaque membre, c'est-à-dire au Sénat, et de réserver le droit des Etats-Unis de se retirer de la Ligue après un délai de dix ans, ou au moins de déterminer librement à cette époque, ses obligations découlant de l'art. 10 (60). L'obligation de cet article paraissait aux Etats-Unis devoir les entraîner à tout moment à intervenir dans les affaires européennes, et envoyer leurs forces dans toutes les parties de l'univers sans aucune consultation préalable du

(59) « The League of Nations was not merely an instrument to adjust and remedy old wrongs under a new Treaty of Peace ; it was the only hope for mankind. » KLUYVER, *Documents on the League of Nations*, p. 217.

(60) « 3. That the functioning of the Council under Article X shall be advisory only, and that each member shall be left free to determine questions of war in its own way, the decision of United States resting with Congress... 6. That the United States reserves the right to withdraw unconditionally at the end of ten years, or at least to determinate then her obligations under Article X. » KLUYVER, *Doc.*, p. 219.

Congrès. C'est une interprétation exagérée de l'article 10; mais il est juste de remarquer qu'avec l'entrée des Etats-Unis dans la S. D. N. toute la politique traditionnelle d'isolement serait abandonnée.

Le 19 août Wilson fût entendu par la Commission. Sa déclaration est très instructive parce qu'elle contient une interprétation de l'article 10 par l'un de ses auteurs. D'après Wilson l'article 10 constitue la véritable épine dorsale du Pacte, mais tout de même ce n'est qu'une obligation morale. Le Conseil délibère seulement, et la décision, quoique simple avis, dépendra toujours du vote des Etats-Unis. Le Congrès décide librement dans chaque cas particulier (61).

Mais la Commission refuse de prendre même une obligation morale dans le sens où Wilson l'entendait (toutes les obligations internationales seraient alors morales), et dans le rapport de la majorité de la Commission (10 septembre), la réserve II refuse catégoriquement d'engager la force armée ou des mesures économiques pour la protection d'un pays quelconque contre l'agression extérieure (62).

Cette réserve fût discutée au Sénat du 10 au 13 novembre. Il y eût plusieurs propositions médiatrices, dont au-

(61) « ... and the unanimous vote of the Council is only advice in any case. Each government is free to reject it if it please... That engagement (art. 10) constitutes a very grave and solemn moral obligation. But it is a moral, not a legal obligation, and leaves our Congress absolutely free to put its own interpretation upon it in all cases that call for action. It is binding in conscience only, not in law. » FINCH, *op. cit.*, p. 162. A la suite de l'opposition du Sénat, Wilson entreprit une tournée de propagande qui eut un effet funeste sur sa santé et amena sa mort prématurée.

(62) Reservation 2 : « The U. S. declines to assume, under the provisions of Article 10, or under any other article, any obligation to preserve the territorial integrity or political independence of any other country or to interfere in controversies between other nations, Members of the League or not, or to employ the military or naval forces of the United States in such controversies, or to adopt economic measures, for

cune ne fût agréée. Ainsi le sénateur Thomas proposa de limiter la garantie à une période de cinq ans. Le sénateur Walsh voulait l'appliquer seulement aux Etats nouvellement créés, qui ont le plus besoin de cette garantie tels la Pologne, la Tchécoslovaquie et l'Etat Serbe-croate-slovene. Le sénateur Mc Kellar allait encore moins loin ; il proposait de donner la garantie de l'article 10 à la souveraineté française sur l'Alsace-Lorraine (c'est déjà une déformation de l'article 10). Deux amendements furent proposés par les sénateurs Owen et Hitchcock, d'après lesquels les délibérations du Conseil ne seraient que consultatives (advisory), tous les droits de décision étant réservés au Congrès américain. Mais aucune de ces propositions ne réunit la majorité suffisante. C'est une résolution rejetant toute obligation résultant de l'article 10 qui fût adoptée le 13 novembre (63). Mais la résolution de ratification avec les réserves n'ayant pas réuni les deux tiers des votes requis par la Constitution, le Traité sera de nouveau discuté au mois de février-mars.

Dans une lettre publique au Quadrennial Jackson Day Dinner, Wilson essaie d'expliquer son refus de compromettre sur le Pacte de la S. D. N. Avec sa largeur d'esprit ordinaire, il dit : « The point is that the U. S. is the only

the protection of any other country, whether a Member of the League or not, against external aggression or for the purpose of coercing any other country, or for the purpose, of intervention in the internal conflicts or other controversies which may arise in any other country. » WILLIAMS (BRUCE), *State security and the League of Nations*, p. 78 ; FINCH, *op. cit.*, p. 167.

(63) « The U. S. assumes no obligation to preserve the territorial integrity or political independence of any other country or to interfere in controversies between nations — wether Members of the League or not — under the provisions of Article 10, or to employ the military or naval forces of the U. S. under any article of treaty for any purpose, unless in any particular case the Congress, which, under the Constitution, has the sole power to declare war or authorize the employment of the military or naval forces of the U. S., shall be act or joint resolution so provide. » FINCH, *op. cit.*, p. 175.

nation which has sufficient moral force with the rest of the world to guarantee the substitution of discussion for war. If we keep out of this agreement, if we do not give our guarantees, then another attempt will be made to crush the new nations of Europe. » (64)

Toute la propagande des sociétés pacifistes et des quelques pacifistes célèbres (65) n'eût pas eu raison de l'opposition. Toutes les tentatives de vote d'une résolution interprétative (King, Simmons, etc.) (66) furent rejetées, et c'est la réserve II à l'article 10 (« the crux of the contest over the ratification of the Treaty ») qui a été votée le 15 mars par 54 voix contre 26. (67) C'est la fin du travail au Sénat, les sénateurs partisans de la S. D. N. voteront contre la ratification du Traité avec ces réserves. Le 19 mars la proposition Lodge de ratification avec les réserves est adoptée par 49 voix contre 35 ; les deux-tiers des votants n'ayant pas été réunis, les Etats-Unis ne signèrent pas le Traité de Versailles.

Le délégué du Canada, Sir Robert Borden, avait déjà présenté lors de la Conférence de la Paix un Mémoire (68) dans lequel il demandait la suppression ou la modification de l'article 10, lequel, lui semblait-il, consacrait les

(64) KLUYVER, *op. cit.*, p. 226.

(65) Voir une proposition de Taft, KLUYVER, *op. cit.*, p. 228.

(66) FINCH, *op. cit.*, p. 189.

(67) « The U. S. assumes no obligation to preserve the territorial integrity or political independence of any other country by the employment of its military or naval forces, its resources, or any form of economic discrimination, or to interfere in any way in controversies between nations, whether Members of the League or not, under the provisions of Article 10, or to employ the military or naval forces of the U. S. under any article of the treaty for any purpose unless in any particular case the Congress, which, under the Constitution has the sole power to declare war or authorize the employment of the exercise of full liberty of action, by act or joint resolution so provide. » FINCH, *op. cit.*, p. 188.

(68) Voir *supra*, p. 68 : *La paix de Versailles*, p. 312.

arrangements territoriaux comme justes pour le présent et l'avenir, puisque aucun autre article ne prévoyait la manière de résoudre les compétitions territoriales. L'opposition que cet article rencontra en Amérique stimulera encore les attaques du Canada ; c'est le fond politique de ces débats.

A la Première Assemblée de la S. D. N., treizième séance plénière le 4 décembre (69), le délégué du Canada M. Doherty présenta la proposition suivante : « Que l'article 10 du Pacte de la Société des Nations soit et qu'il est par la présente éliminé. » La Première Assemblée, par crainte de donner l'impression d'une révision du traité de Versailles au lendemain de sa signature ne voulût pas toucher au Pacte ; pour trop de nations les Traités de paix constituaient la charte de leur liberté. Suivant la procédure adoptée, la proposition canadienne fut envoyée à une Commission d'amendement à créer par le Conseil. La délégation canadienne présenta encore, au mois de juin 1921, un mémoire (70) exposant de nouveau ses vues. L'article 10 en créant « une Société de garantie mutuelle à responsabilité limitée » reconnaît la légitimité de toutes les possessions sans qu'aucun examen ait été ou soit possible, au moins pour les Puissances à intérêts limités ; ainsi, au moins, serait-il juste de libérer ces Puissances de cette obligation d'intérêt général et de la confier aux grandes Puissances qui ont élaboré le statu quo actuel ; cette garantie ne devrait pas être nécessairement universelle : « l'intérêt plus ou moins grand d'un Etat quelconque, ou d'une catégorie d'Etats, à s'assurer cette garantie, est un facteur qui devrait être pris en considération pour déterminer l'Etat ou la catégorie d'Etats, appelés à l'accorder. »

(69) *Actes de la Première Assemblée*, S. pl., p. 275.

(70) STRUYCKEN, *La S. D. N. et l'intégrité territoriale*, annexe B.

Ainsi les objections du Canada peuvent se résumer en deux points : 1° l'objet de garantie (consécration du statu-quo) et 2° les moyens de garantie (uniformité sans distinction d'intérêts des différents Etats). Mais, et nous le mentionnons dans le chapitre suivant, la première catégorie d'objections s'adresse plutôt à l'article 19 du Pacte, la deuxième constitue une question de bon sens dont le Conseil ne manquera pas de s'inspirer dans ses recommandations pour l'exécution des obligations découlant de l'article 10.

Les premiers échanges de vues entre les Membres de la Commission des Amendements les convainquirent qu'il ne s'était pas encore formé une opinion unanime sur l'interprétation de l'article 10 ; alors elle s'adressa pour avis à une Commission de Juristes (chargée par le Conseil d'étudier l'esprit et la portée juridique de l'article 18 du Pacte) (71). Dans son rapport la Commission des Juristes tout en reconnaissant que l'article 10 pose un principe général d'une haute importance et fondamental à la Société des Nations, précise que ce principe directeur qui défend les modifications territoriales violentes, est développé dans les articles suivants. La Commission comprend l'article comme applicable dans chaque cas de violation de fait de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique, même quand l'intention finale ne serait pas l'annexion définitive ou la diminution de l'indépendance politique. L'agression extérieure est produite par un acte de guerre contraire aux obligations des articles 12, 13 et 15. Quant aux obligations incombant aux Membres garants ce sont celles de l'article 16 du Pacte. Le Conseil ne donne que de simples recommandations.

(71) Composée de MM. Scialoja (président), Bourquin, Hurst, Struycken, Gout (assisté de Pépin, remplaçant Fromageot).

Cette interprétation de l'article 10, en le réduisant à un principe fondamental développé dans les autres articles lui enlève toute valeur propre, et les critiques de M. Doherty sont alors autorisées : l'article dans ce cas est superflu.

La Commission des Amendements prenant pour base ce rapport des Juristes proposa au Conseil le maintien de l'article 10, mais pour éviter la diversité d'interprétations, elle demanda le vote d'une déclaration interprétative (72).

La sixième sous-commission de la Première Commission de la Deuxième Assemblée faisait siennes les conclusions de la Commission des Juristes et remarquant à son tour, que le Conseil donne de simples recommandations qui dépendront des circonstances politiques et géographiques, proposa l'adoption de la déclaration interprétative ; mais pour bien marquer que l'article 10 n'est qu'un principe fondamental et n'a nullement une signification différente

(72) En vue de préciser davantage la portée et l'esprit de l'article 10 du Pacte, l'Assemblée adopte la résolution suivante :

« L'objet de l'article 10 n'est pas de perpétuer l'organisation territoriale et politique telle qu'elle a été établie et telle qu'elle existait à l'époque des récents traités de paix. Des modifications pourront être apportées à cette organisation par divers moyens légitimes. Le Pacte admet cette possibilité.

« L'article 10 du Pacte a pour objet de proclamer le principe que dans l'avenir le monde civilisé ne pourra tolérer des actes d'agression comme un moyen de modifier le statut territorial et l'indépendance politique des Etats du monde.

« A cette fin, les Membres de la Société ont pris en premier lieu l'engagement de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Etats membres de la Société ; en second lieu, ils se sont engagés à maintenir cette intégrité et cette indépendance contre toute agression extérieure, qui serait le fait ou d'un Etat membre ou d'un Etat non membre de la Société. En vue d'assurer l'exécution de cette deuxième obligation, le Conseil avise aux moyens ; il doit le faire non seulement en cas d'agression accomplie, mais encore en cas de danger ou de menace d'agression. Il remplira cette mission en adressant aux Membres des recommandations les mieux appropriées à l'espèce, en tenant compte des articles 11, 12, 13, 15, 16, 17 et 19 du Pacte. » STRUYCKEN, *op. cit.*, p. 139 ; *Actes de la Deuxième Assemblée*, S. pl., p. 694.

des autres articles, elle donna à l'alinéa premier de la déclaration la forme suivante (73) : « L'objet de l'article 10 n'est pas de perpétuer la répartition territoriale et l'organisation politique telles qu'elles ont été établies et telles qu'elles existaient à l'époque des récents traités de paix. Des modifications pourront y être apportées par divers moyens légitimes, et même par une guerre, lorsque les procédures pacifiques, prévues au Pacte, auront été épuisées. Le Pacte admet cette possibilité »

M. Doherty, délégué du Canada, avait déclaré au cours de la discussion que l'article 10 était clair par lui-même, mais que toutes ces tentatives d'interprétation l'avaient rendu incompréhensible ; il est impossible d'identifier l'agression avec la violation des articles 12, 13 et 15, de même que de chercher les sanctions de l'article 10 dans l'article 16 qui ne le mentionne pas expressément. M. Rolin, délégué de la Belgique, avait d'autre part fait quelques remarques très justes sur la valeur propre et indépendante de l'article 10. La Première Commission proposa alors et l'Assemblée adopta le renvoi de la question à l'Assemblée suivante pour examen nouveau (74).

C'était là non seulement un moyen d'ajourner l'examen d'une difficulté et d'éviter un vote peut-être désastreux, mais encore un excellent moyen pacificateur.

Mais à la Troisième Assemblée un fait nouveau se produisit ; à la suite des changements de politique intérieure une nouvelle délégation représente le Canada. A la quatorzième séance de la Première Commission M. Lapointe, le nouveau délégué canadien, reconnaissait l'impossibilité, dans les circonstances actuelles, de l'abrogation de l'article 10 que d'ailleurs, il ne souhaitait pas. Au lieu d'essayer

(73) *Actes de la Deuxième Assemblée, Première Commission*, p. 192.

(74) *Actes de la Deuxième Assemblée*, S. pl., p. 695, le 4 octobre 1921.

de l'expliquer par une déclaration interprétative, procédé peu élégant, et qui soulève en même temps des difficultés juridiques, il suggéra la voie des amendements pour consacrer une interprétation déjà reconnue par les diverses commissions et pour tenir compte de la suprématie parlementaire dans certains Etats. Il proposa d'ajouter à l'article 10 les deux amendements suivants (75) : « tenant compte des circonstances politiques et géographiques de chaque Etat. L'avis donné par le Conseil en cette circonstance sera considéré comme un point de la plus haute importance qui sera pris en considération par tous les Membres de la Société avec le désir extrême de se conformer aux conclusions du Conseil ; mais aucun membre ne sera obligé de commettre un acte de guerre quelconque sans l'autorisation de son Parlement, de sa législature ou tout autre corps représentatif. »

C'était, comme l'ont remarqué quelques délégués, s'acheminer vers la garantie continentale — et ainsi rapprocher les travaux sur l'article 10 de ceux sur un Pacte d'assistance mutuelle. A cause de la nouveauté de ces propositions et de la connexité des questions la Commission décida de demander à l'Assemblée le renvoi à l'Assemblée suivante pour étude détaillée.

A la quinzième séance plénière de l'Assemblée, le 23 septembre 1922, le rapporteur M. Struycken expliqua les vues de la Commission. M. Barthélémy, dans un discours brillant, dans lequel il appela l'article 10 « la déclaration du droit international nouveau », plaida en faveur du maintien de cet article sans changement ; le Conseil en donnera une interprétation raisonnable lors de chaque litige. Puis, soulignant le fond politique de tout ce débat, c'est-à-dire le désir du Canada de faciliter l'entrée des Etats-Unis

(75) *Actes de la Troisième Assemblée, C. I., p. 23*

dans la Société, il dit: « Si elle venait un jour parmi nous, la grande République à la bannière étoilée, quelle large place nous lui ferions et, dans le banquet qui suivrait l'immolation du bœuf gras en l'honneur du retour de cet enfant, de ce membre si attendu, si espéré de la famille des Nations, nous ferions alors l'impossible pour lui rendre la place aussi confortable qu'il le désirerait. Nous sentons qu'il nous apporterait une force telle que nous pourrions bien lui consentir quelques sacrifices ; mais si cet article 10 doit être modifié, il doit être modifié quand les Etats-Unis viendront chez nous et d'accord avec les Etats-Unis. » (76)

A la suite de ces discussions l'Assemblée adopta la résolution proposée par la Première Commission, de renvoyer à la Quatrième Assemblée la proposition canadienne, pour étude détaillée avant sa réunion (77). A cette troisième Assemblée les bases du Traité d'Assistance Mutuelle ont été posées dans la résolution XIV qui reliait l'assistance à la réduction des armements.

Le Conseil faisant suite à cette résolution chargea, à sa vingt-troisième session, le 29 janvier (78), le Secrétaire Général d'inviter les Etats Membres de la Société à communiquer leurs observations sur les deux amendements canadiens, ce que le Secrétariat fit par une lettre circulaire datée du 22 février 1923.

Vingt-cinq Etats envoyèrent leur réponse (79). Il res-

(76) *Troisième assemblée*, S. pl., p. 214.

(77) *Ibid.*, p. 217 : « L'Assemblée décide le renvoi à la quatrième Assemblée de la proposition canadienne sur l'article 10 du Pacte, afin de permettre que la question soit étudiée sous tous ses aspects. Elle laisse au Conseil le soin de décider des mesures à prendre pour qu'il soit procédé à une étude détaillée de la proposition canadienne avant la réunion de la quatrième Assemblée. »

(78) *Journal Officiel*, 1923, p. 200.

(79) *Actes de la Quatrième Assemblée*, C. I., pp. 44-53.

sortit de leur examen que la même diversité d'opinions existait sur ces deux amendements que sur l'interprétation générale de l'article 10. En présence de ces faits le Conseil se borna à analyser ces réponses et à les transmettre à la Première Commission de la Quatrième Assemblée

La Commission se prononça, pendant les deux premières Assemblées, en faveur d'une résolution interprétative de préférence à la procédure d'amendements ; M. Rolin, rapporteur de la Commission devant l'Assemblée en a expliqué les raisons ; elles sont d'abord d'ordre pratique étant données les difficultés et la lenteur de la procédure d'amendement, puis d'ordre politique, l'amendement provoquant le sentiment d'une altération profonde du Pacte. Une Sous-commission fut nommée ayant pour mission de rédiger la résolution, et cette résolution après quelques changements (80) fut envoyée à l'Assemblée, laquelle la discuta pendant deux séances, la Douzième et Treizième séances plénières, les 24 et 25 septembre 1923 (81).

Voici le texte définitif de la résolution telle qu'elle a été soumise au vote :

« L'Assemblée, désirant préciser la portée des obligations inscrites dans l'article 10 du Pacte, en ce qui concerne les points soulevés par la délégation du Canada, adopte la résolution suivante :

« Il est conforme à l'esprit de l'article 10 que, dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application de mesures militaires, comme suite à une agression, à un danger ou à une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

« Il appartient aux pouvoirs constitutionnels de chaque

(80) Septième séance de la Commission, tenue le 19 septembre, *C. I.*, p. 24.

(81) *Actes de la Quatrième Assemblée*, S. pl., pp. 75-87.

Membre de juger, en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des Membres, dans quelle mesure le dit Membre est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires.

« Toutefois, la recommandation donnée par le Conseil sera considérée comme de la plus haute importance et sera prise en considération par tous les Membres de la Société avec le désir d'exécuter de bonne foi leurs engagements. »

M. Rolin, délégué de la Belgique, rapporteur, avait la tâche de l'expliquer. D'abord elle n'a pas l'intention de résoudre toutes les difficultés soulevées par l'article 10 ; elle répond aux craintes de la délégation du Canada en adoptant les deux amendements proposés par elle lors de la dernière Assemblée. Si le Conseil recommande des mesures militaires, il devra tenir compte des circonstances géographiques et politiques ; il est difficile de reprocher quelque chose à cet amendement, et d'ailleurs, il est conforme à l'article 8, al. 2 du Pacte ; au fond, c'est, comme l'a remarqué M. Alvarez, un acheminement vers la garantie continentale. Le deuxième point soulevé par la résolution interprétative est beaucoup plus grave, puisqu'il pose tout le problème de la nature juridique des obligations internationales en général, et spécialement de celles découlant de l'article 10 du Pacte. Wilson pressé par l'opposition du Sénat, a déclaré que l'obligation de l'article 10 est une obligation morale ; la résolution n'est pas loin de cette interprétation : elle laisse aux pouvoirs constitutionnels la décision en dernier ressort sur l'emploi des forces militaires. Les Membres de la Société sont, disait M. Rolin, « conformément au droit international traditionnel, les propres juges de leurs engagements. » Ces délibérations des pouvoirs constitutionnels sur les recommandations du Conseil « ne porteraient donc pas sur une simple

appréciation d'opportunité, sur une décision qui pouvait être prise indépendamment de toutes contingences juridiques «, il faudrait les « apprécier de bonne foi ». Nous reviendrons sur cette question dans le chapitre suivant.

Mais quelle est la valeur de la résolution interprétative ? Cette interprétation liera-t-elle le Conseil et les Membres ? Lorsqu'elle vote un amendement même à l'unanimité, l'Assemblée ne lie pas les Membres tant qu'ils n'ont pas ratifié l'amendement. Une résolution pourra-t-elle alors avoir une valeur juridique quelconque ? Aucun article du Pacte n'a chargé l'Assemblée du pouvoir de donner une interprétation authentique des différentes clauses de ce Pacte, et une telle interprétation ne pourra avoir qu'une autorité morale comme l'ont justement remarqué certains orateurs (82) ; en effet elle exprime les sentiments des Membres sur ces obligations, et à ce point de vue il n'y a pas d'importance à ce que la résolution soit votée à l'unanimité ou à la majorité (83).

Toutes les explications du rapporteur et d'autres orateurs ne purent pas calmer les craintes de certains Etats de voir diminuer les garanties que leur donnait l'article 10 (le rapporteur en effet, invoquait le Traité d'Assistance Mutuelle qui devait remplir les lacunes de l'article 10, mais il n'a pas été adopté), et lorsqu'on passa au vote, vingt-cinq Etats se prononcèrent pour l'adoption de la résolution, vingt-deux s'abstinrent ou étaient absents, et un Etat, la Perse, vota contre. Ainsi elle ne fut pas adoptée, puisque suivant le règlement de l'Assemblée il fallait l'u-

(82) SCIALOJA, *C. I.* p. 13, ROLIN, *S. pl.*, p. 76.

(83) MUNCH, *Les origines et l'œuvre de la S. D. N.*, t. II, p. 465 ; KULSKI, *Le problème de la sécurité d'après le Pacte*, p. 83.

(84) « It must also be admitted that the resolution, so far as it goes, is on the whole destructive in effect and shears the guarantee of most of the little strenght wich it ever possessed. » SPAIGHT, *Pseudo-security*, p. 48.

nanimité, mais le Président ne la déclara pas rejetée non plus, puisque la majorité s'était prononcée en sa faveur.

Toutes ces discussions ont-elles eu pour effet d'anéantir les obligations de l'article 10 (84) ? Nous ne le pensons pas. Les propositions du Canada étaient dès le début condamnées, puisque trop d'Etats tenaient le Pacte, et spécialement l'article 10, comme la charte de leur liberté et sécurité ; et puis, c'était au fondement même de la Société des Nations que touchaient ces propositions. Pratiquement, et nous reviendrons sur ce point, l'article 10 a été mis dans l'arrière-plan ; mais ces discussions ont servi à éclairer la vraie signification de ces obligations.

CHAPITRE III

Analyse de l'article 10

La première lecture du texte de l'article 10 nous révèle qu'il y a, en fait, deux obligations assumées par les Membres de la Société des Nations (1), l'obligation de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les Membres de la Société, ce qui est une obligation négative et que certains (2) ont proposée comme la seule clause de l'article, et puis l'obligation de maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique, ce qui est une obligation positive. Le dernier alinéa de l'article 10 donne un rôle au Conseil, et constitue ainsi un embryon de l'organisation de l'obligation positive, c'est-à-dire de la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance des Membres de la Société contre toute agression extérieure.

Dans une première section de ce chapitre nous analyserons l'obligation négative, tandis que la section deuxième sera consacrée à l'obligation positive et aux prestations qu'elle comporte.

(1) HOUJER, *Pacte*, p. 181 ; ADATCI et DE VISCHER, *Rapport (Institut de Droit International, session de Bruxelles)*, p. 3 ; KOMARNICKI, *op. cit.*, p. 164.

(2) Voir la proposition de LANSING *supra* p. 53.

SECTION I

Obligation de respecter

Un traité ne doit pas nécessairement contenir les deux engagements de respect et de garantie ; ces deux engagements peuvent être conçus séparément. En analysant la notion juridique de la garantie, le respect de l'ordre garanti nous apparaît comme le principe posé, et la garantie sa sanction ; ainsi du point de vue juridique le respect est inclu dans la garantie (2) ; mais si la garantie contient implicitement le respect, le contraire n'est pas exact ; l'engagement de respecter peut exister seul, et n'engendre aucune obligation active au profit de l'objet de l'engagement de la part de l'Etat contractant (4).

L'article 10 contient les deux obligations, celle de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique, et celle de les maintenir ; mais ces deux obligations n'ont pas, dans le Pacte de la Société des Nations, la même étendue. En effet les Etats Membres s'engagent à res-

(3) BAAK. *Der Inhalt des modernen Völkerrechts und der Ursprung des Artikel 10 der Völkerbundsatzung*, p. 100.

(4) Ainsi le traité de 1856 a été interprété par la Russie comme contenant une simple obligation de respect envers l'empire ottoman.

pecter l'intégrité et l'indépendance des autres Membres d'une manière absolue, puisqu'aucune limitation ou exception n'est prévue à cette obligation ; l'obligation de garantie n'est pas aussi absolue ; les Membres s'engagent à maintenir cette intégrité et cette indépendance seulement « contre toute agression extérieure » (5). Cela est une limitation certaine et sérieuse de l'obligation active surtout en présence des difficultés et des différentes interprétations auxquelles se prête le terme « agression extérieure ». L'essai de Ray (6) de limiter les deux obligations par l'agression extérieure doit être rejeté comme contraire au texte même de l'article. Ainsi les deux obligations, de respecter et de maintenir, n'ont pas la même étendue, et pour cette raison nous ne pouvons pas nous rallier à l'opinion de Rolin (7) suivant laquelle la meilleure définition du casus guarantiae serait la « violation du premier engagement. » La première obligation est plus large et tous les cas de violation ne donnent pas lieu à l'intervention de l'obligation active plus restreinte.

Il serait inexact de voir dans l'article 10 l'interdiction de la guerre, comme il pourrait le sembler à la première lecture. Dans le Préambule du Pacte les Membres acceptent « certaines obligations de ne pas recourir à la guerre (the acceptance of obligations not to resort to war) » ; les fissures du Pacte sont trop connues pour que nous les répétions ici ; le Pacte tout en lui portant quelques atteintes respecte et maintient la vieille notion de la souveraineté, et ainsi les Etats Membres ont gardé dans certains cas le droit de faire la guerre (8).

(5) KOMARNICKI, *op. cit.*, p. 165.

(6) RAY, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, p. 50.

(7) ROLIN. *L'article 10*, dans MUNCH, t. II, p. 472.

(8) HOLZER, *Pacte*, p. 186 : « Du moment que le Pacte n'a interdit que certaines guerres, il en a autorisé d'autres. » SCHMITT, *Die Kernfrage des Völkerbundes*, p. 36 : « Kriege sind trotz des Artikels 10 auch unter

Les canonistes ont élaboré une notion de la guerre juste ou injuste ; puis pour Vattel il n'y aura plus ni guerre juste ni injuste, faute d'un juge aux Etats souverains. Le Pacte se place au-dessus de cette antithèse de la justice ou injustice de la guerre, mais en même temps il fait une nouvelle distinction (9), celle des guerres licites et illicites ; pour savoir si une guerre est licite ou illicite il faut consulter les articles 12 à 17, l'art. 10 est étranger à cette nouvelle division des guerres. L'article 10 n'a aucun lien direct avec la guerre ; l'obligation de respecter défend aux Etats de toucher à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique même à la suite d'une guerre licite et victorieuse (10). Ainsi les effets de la guerre sont limités par ce respect, et par là, indirectement, la guerre elle-même est limitée, puisque tout attrait lui est enlevé ; tout de même, cela n'est pas une interdiction de la guerre. Par le principe déclaré à l'article 10, le Président Wilson a posé la base première et fondamentale de toute société organisée, à savoir le respect des possessions (11).

Le respect de l'intégrité territoriale n'est pas une défense de violer les frontières de l'Etat ; puisque le Pacte, dans certains cas, n'interdit pas le recours à la guerre, il ne peut pas, d'une manière détournée, la rendre impossible ; respecter l'intégrité et l'indépendance n'est pas nécessairement respecter l'inviolabilité, l'inviolabilité ne fi-

Völkerbundsmitgliedern noch möglich und zulässig. » KULSKI, *op. cit.*, p. 45 : « Il serait contraire au bon sens de voir dans l'article 10 une interdiction absolue de recourir à la guerre ».

(9) STRUYCKEN, *Bibl. Viss.*, p. 103.

(10) GONSIOROWSKI, *La Société des Nations et le problème de la paix*, t. II, p. 275 : « Aucune guerre ne peut porter atteinte à l'intégrité territoriale. »

(11) BAAK, *op. cit.*, p. 87 : « Der Respekt und die Garantie der Staatenintergrität bilden im Geiste des Presidenten Wilson die erste Norm der internationalen Konstitution, und, da der Krieg in der iniusta causa des « Ius alienum tollere » seinen Ursprung findet, sichern sie auch die Ueberwindung des Krieges ».

gure pas comme objet de l'obligation de respecter ; celle-ci vise expressément l'intégrité territoriale et l'indépendance politique.

En effet, il faut bien faire la distinction entre l'intégrité et l'inviolabilité ; la similitude de ces deux notions prête à des confusions. La notion de l'intégrité est relative aux adjectifs intègre, entier, la notion de l'inviolabilité à celui d'intact. La notion de l'intégrité territoriale n'est pas en opposition avec les occupations temporaires qui, au contraire, sont incompatibles avec l'inviolabilité. L'inviolabilité vise la guerre elle-même, l'intégrité les effets de la guerre quant au statu quo territorial (12).

A côté de l'intégrité territoriale les Membres de la Société s'engagent à respecter l'indépendance politique. Tous les projets américains prévoient à la fois le respect de l'intégrité et de l'indépendance ; le préambule du projet italien, par exception, prévoit cette dernière seule (13). La notion de l'indépendance politique, à l'opposé de celle de l'intégrité territoriale, est une notion trop politique pour qu'elle puisse être déterminée d'une manière rigoureusement juridique. Ces deux notions ne concordent pas, l'une ne comprend pas l'autre (14) ; un Etat tout en gardant son indépendance peut perdre son intégrité, et, vice versa, un Etat peut garder son intégrité mais perdre l'indépendance. Les traités peuvent les viser séparément, tel le traité du 18 novembre 1903 entre les Etats-Unis et le Panama qui mentionne l'indépendance seule.

Comme nous l'avons dit, les atteintes temporaires à l'intégrité du territoire ne sont pas contraires au respect imposé par l'article 10 à tous les Membres ; les guerres ne s'y opposent pas, mais tout changement durable, toute

(12) Voir la section IV de notre chap. 1.

(13) FL. WILSON, *op. cit.*, p. 199.

(14) BUSSMANN, *op. cit.*, p. 41.

annexion d'un Etat ou d'une partie de cet Etat sont incompatibles avec l'obligation de respecter. Ainsi l'obligation de respecter défend aux Etats Membres de toucher à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance à la suite d'une guerre ; c'est la défense du droit de conquête (15). C'est évidemment, le premier pas, essentiel, à faire. Le Comité des Juristes de 1921 l'a exprimé (16) : « La Société des Nations peut et doit même, si elle désire devenir une organisation pacifique des peuples et contribuer au maintien de la paix mondiale, faire sienne la thèse qu'un Etat ne pourra plus chercher à faire valoir par la violence, c'est-à-dire par la guerre, des titres à un changement territorial quelconque, si justifiés qu'ils puissent paraître. » Cette règle de respect fait de la Société des Nations « un organisme de paix. » (17)

Mais les modifications à la suite d'une guerre ne sont pas les seuls actes contraires au respect ; d'une manière générale tous les actes d'un Etat qui tendent à provoquer, directement ou indirectement, des modifications durables dans le statu quo territorial et politique d'un Etat déterminé, Membre de la Société des Nations, sont contraires à l'obligation du respect contractée dans l'article 10 par tous les Membres de la Société. Les actes d'apparence pacifique et les actes guerriers peuvent être dans la même mesure contraires à cette obligation.

Tout acte qui pourrait porter atteinte à l'intégrité ou à l'indépendance d'un autre Etat, est défendu par le respect.

(15) SCHMITT, *op. cit.*, p. 36 . « So kann man sagen, dass dieser Artikel im wesentlichen einen Verzicht auf das droit de conquête enthält. » Baak, *op. cit.*, p. 69. SCHUCKING-WEHBERG, *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 459 : « Die Tendenz des Art. 10 geht in Wahrheit nur dahin, für die Zukunft dauernde Grenzveränderungen auf gewaltsamen Wege auszuschliessen ».

(16) STRUYCKEN, *op. cit.*, ann. C., p. 132.

(17) HOLJER, *Pacte*, p. 185.

Toute intervention, militaire ou autre, dans les affaires intérieures de l'autre Etat est, d'une façon absolue, en contradiction avec le respect exigé.

Dans le cas d'une révolution intérieure, l'obligation de respecter impose aux autres Membres de la Société une neutralité stricte envers les deux parties. D'abord la neutralité envers les pouvoirs constitutionnels ; voilà un des points où la comparaison entre la Sainte-Alliance et la Société des Nations se trouve en défaut ; la première avait justement pour but de maintenir l'ordre légitime par l'aide mutuelle : le statu quo de la dernière ne repose pas sur la légitimité, mais sur le besoin de la paix et sur la liberté. Puis, le respect oblige à la neutralité envers les insurgés : par là sont comprises toutes aides : militaire, économique ou financière. Quant à la question de savoir si la reconnaissance des insurgés comme belligérants est incompatible avec le respect, nous ne le croyons pas ; en effet, cette dernière est d'un caractère passager, et donne seulement aux insurgés quelques droits élémentaires sans les mettre au même niveau que le pouvoir légitime. L'Etat qui pratique le droit d'asile envers les émigrés n'enfreint pas l'obligation du respect.

Nous sommes en présence d'une violation de l'obligation négative de l'article 10 dans le cas de l'établissement d'un protectorat sur un Membre de la Société. Tout amoindrissement, contre le gré de l'Etat, de son indépendance politique est contraire au respect (18). Il y a dans la Société des Nations, des Membres dont l'indépendance politique n'est pas complète à tous points de vue, tels les Dominions anglais ; l'Etat qui a un certain pouvoir de contrôle sur le Membre dont l'indépendance est incomplète, bien que

(18) SCHUCKING-WEHBERG, *Satzung*, p. 463 ; GONSIOROWSKI, *op. cit.*, t. II, p. 278.

constitutionnellement il puisse être compétent pour changer le statut politique de cet Etat, ne peut plus le faire en vertu de l'obligation de respecter.

Les premières rédactions successives de l'article 10 contenaient une clause qui prévoyait, suivant les besoins ethnographiques et sociaux, une procédure relative aux modifications territoriales à une majorité définie de l'Assemblée (19). C'était la consécration du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; cette clause a disparu de la rédaction définitive devant l'opposition manifestée par des Etats qui voyaient dans cette procédure une atteinte grave à leur souveraineté. Mais ce serait commettre une erreur que de croire, qu'à la suite de cette disparition le Pacte interdise tous les changements du statu quo politique et territorial. L'article 10 n'a pas pour but de fixer le statu quo actuel à perpétuité (20), comme son intention n'est pas d'affirmer la justice de ce statu quo (21). Ce qui est son intention, et en même temps le fondement de toute Société organisée, c'est d'éviter toutes les modifications territoriales et politiques par la force ; c'est un commencement d'organisation. Tous les changements qui s'effectuent avec le libre consentement des Etats en question ne sont pas en contradiction avec l'obligation du respect (22) ; nous pouvons comprendre dans cette catégorie les

(19) Voir chap. II, sect. II.

(20) SCHUCKING-WEHBERG, *Satzung*, p. 458 : « Durch Art. 10 soll keineswegs der im Augenblicke vorhandene status quo verewigt werden. » BAAK, *op. cit.*, p. 115 : « Die Interpretation des Art. 10, er beabsichtige eine Fixierung des geschaffenen politischen Zustandes herbeizuführen, ist deshalb unrichtig. »

(21) ROLIN, dans MUNCH, *op. cit.*, t. II, p. 460 ; POLLOCK, *The League of Nations*, p. 231 : « ... the Covenant is not intended to stamp the new territorial settlement as sacred and unalterable for all time. »

(22) ROLIN. *L'œuvre de révision du Pacte accomplie par la Deuxième Assemblée, R.D.I.L.C.*, 1922, p. 341 ; VON BULOW, *Der Versailler Völkerbund*, p. 169 : « Aenderungen, die ohne Anwendung äusserer Gewalt vor sich gehen, fallen also nicht unter die Bestimmung des Artikels 10. »

échanges contractuels, toutes les cessions et même les fusions d'Etats.

Cette affirmation que les modifications librement consenties par les Etats ne sont pas contraires au respect, peut être contestée (en fait, d'ailleurs, il est souvent délicat de déterminer jusqu'à quel point ce consentement a été vraiment libre). En effet, on peut se demander si l'obligation du respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance de Membres de la Société est prise envers chaque Etat séparément ou envers tous les Etats ; dans ce dernier cas chaque Membre aurait droit au respect absolu de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique d'un Etat par tous les autres, même si l'Etat en question consentait spontanément à un remaniement. Mais au lieu de poser la question dans ces termes, nous croyons qu'il faut plutôt déterminer le fondement de l'obligation du respect, la raison qui la justifie ; or, ce fondement est constitué par l'une de ces deux idées : l'équilibre ou la liberté. L'équilibre qui est une pratique purement politique, le triomphe de l'habitude et de la routine, qui ne tient aucun compte des aspirations des peuples, ne peut pas être accepté comme fondement du respect ; à l'encontre de l'opinion de M. Ray (23) qui soutient que « le maintien du statu quo se fonde autant sur des raisons d'équilibre général que sur le respect de la liberté », nous croyons que le respect exigé par l'article 10 est fondé uniquement sur l'exclusion de la force et l'observation de la liberté.

La nécessité dans laquelle se trouvent l'Autriche et l'Allemagne — et sur ce point nous sommes d'accord avec M. Rolin (24) — d'obtenir le consentement du Conseil de la Société des Nations pour leur union éventuelle, découle

(23) RAY, *Commentaire du Pacte*, pp. 76-77.

(24) ROLIN. *L'œuvre de révision du Pacte*, R.D.I.L.C., 1922, p. 341.

des obligations spéciales contractées par l'Allemagne à l'article 80 du Traité de Versailles, et par l'Autriche dans l'article 88 du Traité de St-Germain, mais nullement de l'obligation de respect. Ce fait prouve, a contrario, que les modifications territoriales et politiques sont possibles sans la violation de l'article 10 du Pacte.

Dans une section spéciale nous examinerons l'article 19 du Pacte qui traite de la possibilité des modifications du statu quo. L'obligation de respect nous fait comprendre le peu d'efficacité de cet article. La Société des Nations, obligée de respecter l'intégrité et l'indépendance ne peut prendre aucune décision obligatoire, elle ne peut qu' « inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen. »

SECTION II

Obligation de garantir

La deuxième obligation que contient l'article 10 est une obligation positive de maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Membres de la Société contre toute agression extérieure. Cette obligation est moins étendue que celle du respect, puisqu'elle est limitée aux cas d'une agression extérieure.

Avant de passer à l'examen de l'objet de cette obligation, nous essayerons de préciser la notion de l'agression extérieure, puisque c'est elle qui est la limitation de la garantie, et qui a donné lieu à des interprétations diverses ; puis nous examinerons l'objet de la garantie, nous essayerons de déterminer les prestations qu'elle comporte, nous chercherons l'autorité qui décide si nous sommes en présence du casus garantiae, et nous verrons comment est réglé l'exercice de cette garantie.

§ I. Agression extérieure

L'agression extérieure constitue la limite à l'obligation de garantie existant à la charge des Membres de la Société, et par là cette obligation est moins étendue que celle du respect qui est absolue. Mais, remarquons-le bien, il y a

des cas de garantie dans lesquels l'obligation du respect n'a pas été violée, et de ce côté, l'obligation de garantie est plus étendue ; en effet, l'agression peut provenir des Etats non Membres de la Société qui, par conséquent, n'ont pas à leur charge l'obligation de respecter ; pourtant, la garantie existe même contre les agressions de ces Etats, puisque le Pacte ne fait aucune différence suivant que l'agression provienne d'un Etat Membre ou non de la Société. Ainsi les Etats étrangers à la Société des Nations se trouvent dans la nécessité de respecter l'intégrité et l'indépendance des Membres, sans que ceux-ci aient la même obligation envers eux, (réserve faite de l'article 11 du Pacte). Il est vrai que tout Etat a la possibilité de demander son admission dans la Société, et en outre, en cas de conflit, d'invoquer le bénéfice de l'article 17.

Il faut faire d'abord la distinction entre l'attaque et l'agression. L'attaque est une notion purement technique, l'attaque c'est « l'initiative de la violence » (25), elle est le fait de la partie qui ouvre le combat. L'agression n'est pas seulement un acte isolé comme l'attaque, c'est une suite d'actes auxquels s'ajoute, en outre, un élément psychologique, l'intention d'enfreindre l'ordre établi. Prendre l'initiative de l'attaque est un acte d'ordre militaire, assumer la responsabilité de l'agression est un acte de nature politique. Dans toutes les guerres les Etats cherchent à rejeter sur l'adversaire la responsabilité de l'agression.

Une première explication possible de l'agression extérieure serait de comprendre par là toute violation de fait de l'intégrité et de l'indépendance, même une violation temporaire. Cette interprétation prévalait au Sénat des Etats-Unis durant les discussions sur le Traité de Versailles, et lui inspirait la crainte de l'intervention militaires dans toutes les querelles du monde.

(25) REDSLOB, *Théorie de la Société des Nations*, p. 120.

C'est aussi l'interprétation de la Commission des Juristes en 1921 quand elle dit (26) : « La Commission comprend l'article comme applicable dans chaque cas de violation de fait de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique d'un des Membres, quand même l'intention finale ne serait pas l'annexion définitive de territoires ou la diminution de l'indépendance politique de ce Membre. » Il faut ranger dans cette catégorie aussi la réponse de la Belgique sur l'interprétation de l'article 10 adressée à la Société des Nations entre la Troisième et la Quatrième Assemblée. Pour le gouvernement belge l'agression est « ... tout acte de guerre exercé par un Etat étranger — à l'exception de ceux qui ne seraient que l'exécution d'une sentence de la Cour de Justice Internationale ou d'une recommandation unanime du Conseil » (27). La garantie de l'article 10 serait, suivant cette interprétation, la garantie contre l'invasion.

Cette explication n'est pas admissible. Le Pacte, dans certains cas, permet la guerre ; il ne peut donc pas, d'une manière indirecte, l'interdire et garantir les Etats contre toute invasion et occupation, même temporaire (28). Cette interprétation de l'agression est beaucoup trop large.

Alors une deuxième interprétation est apparue, l'interprétation restrictive. La première essayait d'élargir l'agression extérieure et par là d'augmenter les cas de garantie sociale, la deuxième au contraire essaie de les restreindre le plus possible par une explication toute formelle. Cette interprétation a trouvé le terrain préparé par l'évolution

(26) STRUYCKEN, *Bibl. Viss.*, p. 135.

(27) *Actes de la Quatrième Assemblée*, Première Comm. p. 45.

(28) MILLER, *The drafting of the Covenant*, t. I, p. 170 : « While I cannot give the language that Wilson used, it is appropriate here to say that the very general notion that Article 10 is a guarantee against invasion is entirely erroneous. »

accomplie dans le monde anglo-saxon (29) ; en effet, les Anglo-saxons cherchaient à poser un critérium purement formel, pour ainsi dire procédural de l'agression ; comme les meilleurs moyens se sont révélés, l'obligation de soumettre chaque différend international à une procédure pacifique de règlement, et d'attendre l'écoulement d'un certain délai avant de recourir à la guerre (traité Bryan) (30) ; l'Etat qui recourait à la guerre en violation de cette double procédure devenait automatiquement agresseur.

Comme le Pacte consacrait, dans une certaine mesure, cette procédure dans les articles 12, 13 et 15, il était naturel d'arriver à la conclusion que l'agression extérieure était définie dans ces articles ; alors l'article 10 devient un simple principe développé dans les articles suivants (31). C'est l'opinion à laquelle s'est rallié M. Ch. Dupuis pendant la discussion de l'art. 10 à l'Institut de Droit International (32). L'agression s'identifie avec la guerre illicite. Pour M. Komarnicki « toutes les guerres illicites peuvent être considérées comme une agression. Toute autre interprétation du mot agression est impossible... C'est donc une question de non-observation de la procédure » (33). Evidemment cela serait un grand progrès d'avoir un critérium aussi certain pour savoir si on était en présence de l'agression ou non.

Pour arriver à une conception juste de l'agression dans l'article 10, il ne faut pas oublier qu'elle est liée avec les deux termes : intégrité territoriale et indépendance poli-

(29) KOMARNICKI, *op. cit.*, pp. 154-155.

(30) Voir aussi le § 3 du projet du Comité Fabien d'une Société des Nations dans WOOLF. *Un gouvernement international*, p. 331.

(31) Cette interprétation peut se baser sur la proposition de Larnaude à la Commission Crillon voir *supra*, p. 64 et s.

(32) *Annuaire* 1923, p. 69.

(33) *Op. cit.*, p. 157.

tique (34) ; il y a là une certaine relation, qui est fondamentale, et qui accentue la différence entre la guerre et l'agression au sens de l'article 10.

Les articles 12 à 15 et l'article 10 ont deux objets différents : les premiers exigent l'observation d'une certaine procédure du règlement des différends, le second pose un principe applicable dans la Société. L'agression au sens des articles 12 à 15 est la violation de cette procédure, et cette violation déclenche la sanction de l'article 16. L'agression de l'article 10 est une agression contre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique, sans aucune préoccupation de procédure ; cette agression peut être en même temps une agression qualifiée telle par les articles 12 à 15, ou au contraire une action qui n'est pas condamnée par ces articles et, par suite, n'entraîne pas la sanction de l'article 16 (35). Ainsi, dans le Pacte, existent deux conceptions de l'agression.

L'agression de l'article 10 est « une atteinte violente contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique » (36). A cette conception de l'agression est liée l'idée de la violence, de l'emploi de la force dans une guerre ou en dehors d'une guerre (l'agression au sens de l'article 10 peut se manifester par exemple, comme le remarque très bien Gonsiorowski, au cours de représailles) contre l'indépendance et l'intégrité d'un Etat.

Une invasion militaire, en violation ou non des articles 12 et suivants, peut se révéler comme une agression au sens de l'article 10, soit à son commencement, soit au cours des opérations militaires, soit à sa fin. L'agres-

(34) BAAK, *op. cit.*, p. 69 : « Der « Angriff » welche auch seine Bedeutung sein mag und die I. P. et I. T. werden zueinander in ein gewisses Verhältnis gebracht. »

(35) ROLIN dans MUNCH, *op. cit.*, t. II, p. 473 ; GONSIOROWSKI, *op. cit.*, t. II, p. 274.

(36) ROLIN, *ibid.*, p. 473.

sion contre l'intégrité et l'indépendance n'est pas, à ce point, une notion du domaine psychologique, comme le voudrait M. Milenkovitch (37) ; les deux éléments, l'élément matériel et l'élément psychologique concourent à sa formation.

La garantie existe contre l'agression extérieure, mais le Conseil peut délibérer déjà en cas de menace ou de danger d'agression, et de cette manière empêcher l'agression de se produire. Il y aura menace ou danger d'agression toutes les fois que l'intention de l'Etat d'attenter à l'intégrité ou à l'indépendance d'un autre Etat deviendra manifeste, par exemple par les préparatifs militaires ou de toute autre manière (38).

En présence de ces deux conceptions de l'agression extérieure, la conception restrictive procédurale, et la conception que nous défendons, il y a une différence qui est fondamentale, et Spaight (39) l'exprime dans ce passage de son livre intéressant sur ce qu'il appelle *Pseudo-security* : « In the one case the guarantee is only a limited one, that is to say, one applying only to wars begun in contravention of the other rules in the Covenant in regard to pacific procedure and settlement. In the other it enshrines a great general principle applicable to all wars without exception. » Et, ajoutons, applicable non seulement aux guerres, mais à toutes les manifestations de la violence.

§ 2. *Objet.*

L'obligation de garantir l'intégrité et l'indépendance est, comme nous l'avons déjà dit, moins étendue que celle de

(37) MILENKOVITCH, *Le problème de la sécurité européenne d'après les accords de Locarno*, p. 57.

(38) SCHUCKING-WEHBERG, *Satzung*, p. 462 ; BUSSMANN, *op. cit.*, p. 13.

(39) SPAIGHT, *Pseudo-security*, p. 35.

les respecter ; cette dernière est, en effet, absolue, tandis que la première est limitée par l'agression extérieure. Les cas, qui tout en constituant la violation de l'obligation négative, ne constituent pas une agression extérieure, comme nous venons de l'analyser, ne donnent pas lieu à la garantie sociale promise par l'article 10. La Société sera probablement appelée à statuer sur ces conflits en vertu de l'article 11 ; en outre chacune des deux parties a la possibilité, en vertu des articles 12 à 15, soit de saisir le Conseil ou l'Assemblée, soit de soumettre le différend à un règlement judiciaire ou arbitral. Une décision, condamnant par exemple l'Etat fautif à des dommages-intérêts, peut s'ensuivre ; mais tous ces cas ne mettent pas en mouvement la garantie de l'article 10. Il est, par suite, impossible de définir le *casus garantiae* par la violation de l'obligation négative ; les étendues ne concordent pas.

La garantie joue lors de toute agression contre l'intégrité et l'indépendance, qu'elle provienne d'un Membre ou d'un Etat étranger à la Société des Nations ; le Pacte ne fait aucune différence.

L'article 10, bien qu'il puisse donner l'impression contraire à la première lecture, n'a aucun lien avec la guerre ; il ne garantit les Etats Membres ni contre les guerres licites ni contre les guerres illicites (40) ; il est en dehors de cette distinction nouvelle des guerres ; la garantie de l'article 10 peut jouer dans toutes ces guerres, mais elle n'est pas dirigée contre elles. Que dans certains cas, la guerre entre Membres reste possible n'est pas évidemment la marque d'une organisation idéale ; mais l'article 10 ne fait que poser la base essentielle de cette organisation,

(40) MITRANY, *Le problème des sanctions internationales*, p. 13 ; FREYTAGH-LORINGHOVEN, *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 125 ; KULSKI, *op. cit.*, p. 52.

Les Membres ne se sont pas engagés, non plus, dans cet article à défendre les autres Membres contre toute invasion ; les Etats ne sont pas, aux termes de l'article 10, inviolables. Il y a bien eu, pendant la Conférence de la Paix, une proposition de M. Hymans, premier ministre de Belgique, d'étendre la garantie sociale à l'inviolabilité ; cette proposition a été rejetée. Cela ne veut pas dire que l'inviolabilité des frontières ne soit pas protégée par le Pacte de la Société des Nations ; elle est protégée, dans une mesure plus restreinte, par la procédure imposée par le Pacte dans les articles 12, 13 et 15 (41). Comme le remarque von Bülow, la violation des frontières belges par l'Allemagne en 1914 n'aurait pas donné lieu à la garantie aux termes de l'article 10.

Si la garantie de l'article 10 ne couvre pas l'inviolabilité, dans un certain sens elle promet plus que l'inviolabilité. En effet la garantie de l'inviolabilité se trouve éteinte dans le cas d'une agression pleinement consommée ; au contraire la garantie de l'intégrité et de l'indépendance survit « ... à l'impuissance momentanée des garants à s'opposer à une agression en cours ; elle leur fait un devoir de ne jamais reconnaître un statut territorial qui est le fruit de la violence, et d'en poursuivre la révision... » (42) par tous les moyens. C'est pourquoi, pour bien marquer la différence, les traités d'avant la guerre garantissaient séparément l'inviolabilité, l'intégrité et l'indépendance.

Ce que couvre la garantie de l'article 10 ce sont l'intégri-

(41) VON BULOW, *op. cit.*, p. 169 : « Ferner wird die Unverletzlichkeit des Gebiets der Mitglieder durch den Bund nicht gewährleistet. ». PH. BAKER : *The making of the Covenant*, dans MUNCH, *op. cit.*, t. II, n. 58. « Armed invasion is prohibited by the Covenant under Article 12. » SPAIGHT, *op. cit.*, p. 36 : « The clause does not guarantee inviolability. »

(42) ADATCI et de VISSCHER, *Rapport, Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1923, p. 26.

té et l'indépendance. Ces deux objets de la garantie s'opposent à tout changement définitif du statu quo territorial et politique par une force extérieure. Encore faut-il que ces deux éléments, le territoire et le degré de souveraineté, soient bien déterminés pour que la garantie puisse s'exercer. C'est une des raisons pour lesquelles l'Arménie n'a pas été admise dans la Société des Nations lors de sa demande en 1920 (43).

L'indépendance politique est accompagnée dans l'article 10 par le mot « présente » (« existing » dans le texte anglais). Ce mot a provoqué bien des controverses. Que veut-il dire au juste ? Est-ce la consécration à perpétuité des arrangements territoriaux et politiques au moment des Traités de Paix ? Aujourd'hui on est presque unanimement d'accord pour admettre que « présente » veut préciser la situation telle qu'elle a été au moment de l'agression, non au moment de la conclusion des Traités de Paix (44). En effet, avec l'application de « présente » à la situation telle qu'elle a été au moment de la conclusion des Traités de Paix, nous aurions plusieurs situations « présentes » suivant le Traité, puisque tous n'ont pas été signés à la même date. Des modifications par des moyens pacifiques ont pu se produire depuis l'entrée en vigueur du Pacte, et l'article 10 garantit le statu quo tel qu'il était au moment où l'agression s'est produite. Dans le texte du Pacte le mot « présente » s'applique seulement à l'indépendance. Nous sommes obligés d'admettre avec M. Komarnicki (45) que le sens de l'article demande l'extension

(43) *Actes de la Première Assemblée*. S. pl., p. 187.

(44) SCHUKING-WEHBERG, *op. cit.*, p. 463 ; ROLIN, dans MUNCH, *op. cit.*, II, p. 472.

(45) KOMARNICKI, *op. cit.*, p. 168 : voir aussi Comité des Juristes, STRUYCKEN, *Bibl. Viss.* t. I, p. 136. (« respect mutuel et maintien de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique présentes »).

de « présente » aussi bien à l'intégrité qu'à l'indépendance, quoique la rédaction littérale s'y oppose.

L'interprétation de l'article 10 qui essaie de définir l'agression extérieure par la violation des procédures prescrites par les articles 12 à 15, tout en donnant à cet article une valeur propre au point de vue du respect (46), lui refuse cette valeur propre quant à la garantie. L'article 10, dans cette interprétation a une valeur de principe dont les détails se trouvent développés dans les articles qui le suivent (47). Il y a là une identification de la guerre illicite avec l'agression. Si la procédure a été suivie jusqu'au bout, et si nous nous trouvons dans un cas où la guerre reste permise, la garantie de l'article 10 n'intervient plus, puisque nous ne sommes pas en présence de l'agression. Ainsi la limite à la garantie est très nette ; si nous nous trouvons en présence d'une guerre illicite, les Membres ont le devoir de garantie non seulement en vertu de l'article 10, mais encore à cause de la violation des articles 12, 13 ou 15 du Pacte ; au contraire, si un cas de guerre permise se présente, le devoir de garantie n'existe plus à la charge des Membres.

Cette interprétation des cas de garantie est inadmissible. L'article 10 pose bien un principe, non un principe qui est développé en détail dans les articles suivants, mais bien un principe qui a sa valeur propre, sa place à part dans l'ensemble du Pacte ; ce principe est, nous l'avons vu, au-dessus de la distinction des guerres licites et illicites, applicable aussi bien aux unes qu'aux autres.

Considérons d'abord les cas d'une guerre illicite ; un Membre recourt à la guerre a) sans avoir d'abord soumis le différend à une procédure de règlement, b) sans avoir attendu l'expiration du délai de trois mois après la sen-

(46) KOMARNICKI, *op. cit.*, p. 174.

(47) HOIJER, *Pacte*, pp. 185 et s. ; KOMARNICKI, *op. cit.*, pp. 177 et s.

tence rendue, c) en violation de l'article 13, alinéa 4, d) en violation de l'article 15, alinéas 6, 9 et 10. Dans tous ces cas nous sommes indubitablement en présence de la guerre illicite d'après le Pacte, et les sanctions de l'article 16 vont se déclancher. Mais tant qu'il n'y a pas atteinte durable et définitive à l'intégrité ou à l'indépendance de l'Etat victime, ou l'intention manifeste de porter atteinte, la garantie de l'article 10 n'intervient pas. Tous ces cas de guerre ne violent pas nécessairement l'article 10. Gonsiorowski (48) envisage deux cas où cela est évident : a) le cas d'un Etat qui recourt à la guerre en violation des articles 12 à 15, et détruit la flotte de son adversaire ; après cet acte il interrompt toutes les opérations militaires, les sanctions de l'article 16 vont se déclancher, l'intégrité et l'indépendance n'ont pas subi même une atteinte temporaire ; b) de même dans le cas où un Etat recourt à la guerre en violation des articles 12 à 15, occupe un territoire afin d'obtenir une indemnité, et déclare le restituer après paiement de cette indemnité, les sanctions de l'article 16 vont se déclancher sans qu'il y ait casus guarantiae à l'article 10.

Dans tous ces cas les sanctions de l'article 16 et celles de l'article 10 peuvent se combiner, ou se suivre les unes les autres, suivant que l'intention de porter atteinte à l'intégrité et à l'indépendance de l'Etat victime de l'agression s'est manifestée simultanément avec l'agression ou postérieurement à elle.

Maintenant en présence d'une guerre qui n'est pas en contradiction avec le Pacte (art. 12, al. I ; art. 15, al. 6, 7, 8, 10), les sanctions de l'article 16 ne jouent plus. Le casus guarantiae à l'article 10 peut se présenter, si une Partie cherche, au moyen de cette guerre licite, à changer le statu quo territorial ou politique ; dans ce cas les sanc-

(48) GONSIOROWSKI, *op. cit.*, t. II, pp. 275-276.

tions de l'article 10 joueront seules (49). C'est un des cas où l'article 10 montre bien sa valeur propre, en dehors de toutes les autres dispositions du Pacte. L'Institut de Droit International a voté en 1923, session de Bruxelles, une résolution en concordance avec l'opinion soutenue ici (50) : « La garantie de l'article 10 s'applique à l'éventualité d'une agression même pleinement consommée et à celle d'un recours à la guerre qui n'impliquerait pas la violation des engagements pris aux articles 12, 13 et 15 du Pacte. » Et la résolution ajoute : « Il n'en est en rien préjugé de la légitimité des revendications qui ont pu motiver l'agression et le recours aux procédures pacifiques, propres à leur donner éventuellement satisfaction, demeure réservé. »

Ainsi le casus guarantiae se présente indistinctement dans les guerres licites comme dans les guerres illicites. Les Membres promettent leur assistance non contre la guerre, mais contre les conséquences de la guerre si elle amenait un attentat au territoire ou à l'indépendance ; ils s'opposeront à toute modification imposée par la force extérieure (51). Nous croyons aussi (52) qu'il faut ranger dans ces atteintes à l'article 10 les annexions déguisées, tels les baux à très long terme, s'il y a eu emploi de la force.

En faisant intervenir la garantie sociale dans les cas d'une atteinte violente venue de l'extérieur l'article 10

(49) KULSKI, *op. cit.*, p. 52 : « Une guerre licite par ses origines, c'est-à-dire commencée après épuisement de la procédure pacifique du Pacte, devient illicite par son objet du moment que son but est incompatible avec l'intangibilité du statu quo territorial des belligérants. »

(50) *Annuaire* 1923, p. 388.

(51) SCELLE, *L'élaboration du Pacte*, dans MUNCH, *op. cit.*, t. I, p. 108 ; KOMARNICKI, *op. cit.*, p. 180 ; BAKER, *The making of the Covenant*, dans MUNCH, *op. cit.*, t. II, p. 58.

(52) Observations de M. WEHBERG concernant l'article 10, *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1923, pp. 82-83 ; KULSKI, *op. cit.*, p. 51.

n'a nullement pour but de s'opposer à tout changement. Les Membres ne peuvent pas demander l'assistance de la Société au cas où leur intégrité ou leur indépendance seraient menacées par des événements venant de l'intérieur, comme les révolutions, les mouvements de sécession ou d'adhésion à un autre Etat, et aussi les cessions volontaires (53). En fait, il se présentera des cas dans lesquels il sera très difficile de discerner si la force vient de l'intérieur ou de l'extérieur, et si nous nous trouvons en présence d'une cession volontaire ou d'une cession imposée (54).

Si l'article 10 se borne à déclarer qu'aucune modification déterminée uniquement par la force ne sera tolérée, une difficulté se présente cependant sur le point de savoir si ce principe est encore applicable après un arbitrage, jugement ou recommandation unanime du Conseil (ou de l'Assemblée dans les conditions de l'art. 15, al. 10) adjugeant un territoire litigieux à l'Etat qui ne l'a pas, à ce moment, en sa possession. Pourra-t-il s'en saisir même au besoin en recourant aux armes, si l'Etat en possession de ce territoire et perdant dans le procès refuse de le livrer ? Le Conseil s'occupera de l'affaire en vertu de l'alinéa 4 de l'article 13 ; mais le recours aux armes ne sera-t-il pas contraire au principe de l'article 10 ? (55).

Une remarque préliminaire s'impose. Un différend concernant une question territoriale, vu l'état actuel du droit international et l'art. 15, al. 8 du Pacte, ne se prêtera que

(53) LALOUEL, *Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte*. R.D.I.L.G., 1922, p. 220 ; ROLIN, dans MUNCH, *op. cit.*, t. II, p. 473.

(54) VON BULOW, *op. cit.*, p. 169 : « Die Unterscheidung wird nicht immer leicht fallen, zumal die Satzung für eine friedliche Aenderung bestehender Verhältnisse keine ausreichende Vorsorge getroffen hat. »

(55) C'est la question de Struycken « Justice ou paix ? » résolue par la dernière phrase de la proposition originaire de Wilson (art. III).

dans des conditions exceptionnelles à un arbitrage, un jugement ou une recommandation.

MM. Schücking et Wehberg dans leur œuvre capitale sur la Société des Nations (56) font une différence suivant que nous sommes en présence d'un arbitrage ou d'un jugement, ou au contraire d'une recommandation du Conseil ou de l'Assemblée (la question se pose seulement si la recommandation est unanime, ou si le différend est porté devant l'Assemblée, conformément aux prescriptions de l'article 15, al. 9). Dans le cas d'un arbitrage ou d'un jugement lui attribuant le territoire litigieux, l'Etat fort de cette décision aurait le droit de s'emparer, par les armes, de ce territoire, si l'Etat qui l'a en sa possession, refuse de le livrer ; dans le cas d'une recommandation il n'aurait pas ce droit, les recommandations même unanimes n'ayant pas force obligatoire envers les Membres, la Partie ayant en sa possession le territoire en litige peut demander contre l'Etat bénéficiant de la recommandation, la garantie de l'article 10. M. Wehberg (57) reconnaît que dans ce dernier cas, si l'Etat a formellement droit à la garantie des possessions, au fond il est dans son tort, et que « le Conseil, conformément à l'article 11, s'occupera immédiatement de la question. »

Mais quel sens a, au juste, dans ce cas, la recommandation ? Ni le Conseil ni l'Assemblée n'ont le pouvoir de révision ; ils ne peuvent pas, par une recommandation transférer le territoire litigieux d'un Etat à un autre. La question s'est posée de savoir à qui appartenait ce territoire, et alors la recommandation n'a pas le caractère

(56) SCHÜCKING-WEHBERG, *Die Satzung des Völkerbundes*, pp. 461-462.

(57) Observations de M. WEHBERG, *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1923, p. 84.

(58) Rapport de ADATCI et de VISSCHER, *Annuaire*, 1923, pp. 30-31 ; GONSIÓROWSKI, *op. cit.*, t. II, p. 283.

translatif, mais bien un caractère déclaratif, et comme tel le s'impose aux Membres (58). L'article 10 ne peut pas être invoqué par un Etat à son bénéfice pour un territoire dont il n'est pas le titulaire juridique.

Quelques auteurs (59) prétendent que l'Etat qui s'est rendu coupable de l'agression n'a plus le droit d'invoquer cet article, si la chance de la guerre commencée par lui tourne à son détriment. Ayant violé lui-même l'obligation du respect il se trouverait forclos et n'aurait plus droit au bénéfice de cet article. D'autre part, la justice naturelle et la perspicacité politique demanderaient ce même résultat.

L'article 10 est trop formel pour pouvoir admettre, dans son interprétation, cette exception ; il garantit aussi bien l'intégrité et l'indépendance des Etats ayant été victimes d'une agression que de ceux ayant violé l'article 10 (60). L'Etat qui a contrevenu à ses obligations découlant de cet article ne peut pas, à titre de peine, être privé d'un territoire ou de son indépendance (61). Evidemment, il reste à la Société des Nations d'user de l'article 16 al. 4. d'exclure ce Membre de la Société parce qu'il « s'est rendu coupable de violation d'un des engagements résultant du Pacte », et alors l'article 10 ne le protège plus ; pour la décision d'exclusion l'unanimité des Membres représentés au Conseil est nécessaire. En tout cas, s'étant rendu coupable de violation du Pacte, déjà d'après le droit général de garantie (62) comme ayant provoqué l'action de garan-

(59) Ainsi BUSSMANN, *op. cit.*, p. 45 ; HOJER, *Pacte*, pp. 182-184.

(60) Ch. DUPUIS, cours à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, VIII, p. 19 : « L'article 10, ce précieux article 10 du Pacte couvre, en effet, les malfaiteurs, aussi bien que les victimes et les gendarmes ».

(61) KULSKI, *op. cit.*, p. 70 ; ROLIN, *op. cit.*, t. II, p. 471.

(62) QUABBE, *Die völkerrechtliche Garantie*, p. 149 : « Der dritte Staat als Urheber der ganzen Aktion muss auch die durch sein Verhalten verursachten Kosten tragen ».

tie, cet Etat est obligé de payer les frais de cette action sociale ; ceci résulte d'ailleurs clairement de la réponse des Alliés au projet du gouvernement allemand sur la Société des Nations.

L'obligation de garantie existe à la charge des Membres en cas d'agression extérieure contre l'intégrité ou l'indépendance d'un d'entre eux. Il sera souvent difficile de savoir à quel moment on se trouve en présence d'une agression qualifiée telle par l'article 10. Rarement un Etat, lors d'une guerre, fera connaître son intention d'annexer une partie de l'Etat adverse. Dans beaucoup de ces cas les Membres se trouveront en présence d'une agression ou d'une menace d'agression aux termes de l'article 10 ; quant à l'intégrité et à l'indépendance, l'intention d'y porter atteinte se révélera souvent lors de la conclusion du traité de paix. Quelle que soit la situation, l'article 10 oblige les Membres à ne reconnaître aucune modification de ces deux éléments de l'Etat par la force, et de porter leur collaboration active contre l'Etat agresseur ; ils s'obligent même à rétablir un statu quo complètement anéanti par l'agression, parce que une agression consommée ne les libère pas de l'obligation contractée.

L'article 10 met à la charge des Membres une obligation active de garantie ; l'article 11 du Pacte est beaucoup plus large, puisqu'il oblige la Société à s'occuper de tout événement qui pourrait menacer la paix, et non pas seulement l'intégrité et l'indépendance des Membres (63).

§ 3. Prestations

Le problème des sanctions est un des plus délicats et des plus difficiles qu'on rencontre sur le chemin de l'organisa-

(63) FLEICHER, *L'analyse juridique du Pacte de la S. D. N.* p. 24 : HOLZER, *La solution pacifique des litiges internationaux avant et depuis la S. D. N.*, p. 370.

tion de la paix. Aussi en est-il de même pour la question des prestations que comporte l'obligation positive de l'article 10.

Il ne suffit pas de défendre certains actes et d'ériger cette défense en principe général pour voir la disparition de ces actes (64). Des sanctions sont nécessaires. Mais ces sanctions ne doivent pas jouer seulement un rôle répressif, elles remplissent en même temps un rôle préventif de haute importance ; ce rôle dépendra, comme en droit pénal, du caractère de certitude et d'efficacité des sanctions (65).

L'article 10 en posant le principe de la garantie n'indique pas son contenu ; il ne précise pas les prestations que les Membres ont le devoir de fournir pour l'exécution de l'obligation de garantie. Cet article ne contient pas l'organisation des sanctions ; elles se trouvent à l'état inorganique.

Comme l'article 10 ne donne aucun détail sur les sanctions à exercer, et comme, d'autre part, il y a dans le Pacte un seul article, l'art. 16, qui parle des sanctions, dès le début on a cherché à y voir aussi les sanctions de l'article 10, quoique il ne soit pas mentionné dans l'énumération de l'art. 16, al. I ; remarquons-le, d'ailleurs, ces deux dispositions du Pacte n'ont pas la même origine, l'une sortant du programme de la League to Enforce Peace, l'autre

(64) WALSTON, *La S. D. N. peut-elle être sauvée*, p. 25 : « Il est absolument vain de compter sur la « persuasion morale » comme force capable d'affronter les passions fondamentales sous leurs formes les plus violentes et d'empêcher le crime. Que peut faire la « persuasion morale » contre le cambrioleur, l'assassin, le maître-chanteur et autres criminels ? »

(65) PELLA, *La criminalité collective des Etats et le droit pénal de l'avenir*, p. 215 : « Le mode d'organisation de la répression internationale doit être tel, que chaque Etat aboutisse à la conviction inébranlable que le dommage causé par l'application des sanctions serait plus important que les avantages éventuels qui pourraient être obtenus en perpétrant un crime international ».

étant une création wilsonienne. Ce rapprochement des articles 10 et 16 était naturel à la théorie qui prétendait trouver la définition de l'agression dans les articles 12, 13 et 15 ; l'article 10 étant le principe, l'agression est définie dans les articles 12 à 15, et les sanctions sont prévues à l'article 16 ; ainsi toute cette suite faisait un ensemble logique (66). C'était aussi l'opinion de la Commission des Juristes en 1921, et de la Première Commission de la Deuxième Assemblée. Notamment la Commission des Juristes nommée par le Conseil à la demande de la Première Assemblée s'exprime ainsi (67) : « ... c'est l'article 16 qui règle en détail les obligations auxquelles les Membres de la Société sont tenus en pareil cas à se conformer » ; « il est impossible d'interpréter l'article 10 autrement que comme la base des obligations formulées à l'article 16. »

MM. Adatei et de Visscher, rapporteurs de la vingt-septième commission de l'Institut de Droit international (68), tout en donnant à l'article 10 une valeur propre, arrivent à la conclusion que les sanctions de l'article 16 s'appliquent dans les cas de violation simultanée de l'art. 10 et des art. 12 à 15 ; quant au cas de la violation de l'article 10 est seul violé, toutes les sanctions, économiques, financières sont facultatives.

Par ce côté les rapporteurs de l'Institut en 1923, en même temps qu'ils donnent une interprétation de valeur propre à l'article 10, rejoignent l'interprétation suivant laquelle cet article n'est qu'un principe général, et le devoir passif étant seul précisé, aucune obligation active

(66) HOIJER, *Pacte*, p. 185 : « ... le devoir qui incombe aux Membres de la Société de maintenir, contre toute agression extérieure, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les Membres de la Société, se trouve expliqué et précisé à l'article 16. »

(67) STRUYCKEN. *Bibl. Viss.*, pp. 133 et 134.

(68) *Annuaire*, 1923, pp. 32-33, p. 310.

n'existe à la charge des Membres en cas d'une guerre licite (69).

Ainsi suivant le rapport présenté à l'Institut, si l'article 10 est seul violé, toutes les sanctions, économiques, financières et militaires, sont purement facultatives, les recommandations du Conseil, prévues à la fin de l'article 10, n'ayant pas la force obligatoire envers les Membres (70).

En général — et c'est une conséquence de l'analogie faite entre les articles 10 et 16 — on fait une distinction entre les mesures économiques, financières et l'obligation de livrer passage à travers sont territoire aux armées des Etats prêtant leur force à l'exécution sociale, d'une part, et l'obligation militaire positive d'autre part.

Les premières seules auraient un caractère obligatoire, l'intervention armée serait toujours facultative. Telle a été déjà l'opinion de la Commission des Juristes (71) : « Les Membres ne sont pas obligés de prendre part à une action militaire. Il est vrai que l'article 16 parle d'une action militaire commune à organiser, sur recommandation du Conseil, entre les différents gouvernements intéressés; mais, en général, les Membres ne sont pas juridiquement obligés d'y prendre part. Le paragraphe 3 du même article prescrit cependant aux Membres de la Société de prendre les dispositions nécessaires en vue de faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout Membre de la Société qui participe à une action commune. » Et l'Institut

(69) KOMARNICKI, *op. cit.*, pp. 170-171 : « Ici, rien n'est prévu, car les sanctions de l'art. XVI ne s'appliquent pas à l'article X, malgré les propositions qui ont été faites dans ce sens au cours des débats de la Commission de l'Hôtel Crillon... mais il est tout naturel que dans le cas d'une guerre licite désastreuse en ses conséquences pour l'indépendance politique et l'intégrité territoriale, ce soit l'art. XI qui trouve son application... »

(70) *Annuaire*, 1923, p. 33; voir aussi le projet de résolution, II, *ibid.*, p. 46.

(71) STRUYCKEN, *Bibl. Viss.*, t. I, p. 133 ; p. 106.

de Droit International, à sa session de Bruxelles, a voté une résolution à peu près identique (72).

L'article 10 ne précise pas les prestations qui sont à la charge des Membres en vertu de cet article ; par conséquent, il ne peut faire aucune différence entre les sanctions économiques, financières ou militaires. Alors comment est-on arrivé à faire cette distinction, même en combinant les articles 10 et 16 ?

On peut, en effet, se demander, même à propos de cet art. 16, si c'est l'emploi de la force militaire que le Conseil recommande (obligation facultative), ou s'il se borne seulement à indiquer « les effectifs militaires, navals ou aériens, par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société » (obligation militaire obligatoire, sa mesure étant seule en question) ; ce point est en dehors de ce travail. La garantie pour être efficace, doit comprendre les mesures militaires ; dans beaucoup de cas c'est la seule manière par laquelle les Membres de la Société pourront s'acquitter de l'obligation de garantie (73). D'ailleurs Lansing (74), secrétaire aux affaires étrangères de Wilson, en proposant sa garantie

(72) *Annuaire*. 1923, p. 384, Résolution II : « ... Dans l'organisation actuelle de la Société, la prestation de la garantie impose aux Etats membres le devoir d'appliquer à l'agresseur les deux sanctions prévues comme obligatoires par l'article 16 du Pacte, à savoir :

1° Rupture des relations commerciales et financières ;

2° Obligation de livrer passage à travers leur territoire aux forces de tous Membres de la Société qui participent à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

Chacun des Etats membres reste juge du point de savoir si, et dans quelle mesure, il est tenu d'assurer l'exécution de son devoir de garantie par l'emploi des forces militaires dont il dispose. »

(73) SCHUCKING-WEHBERG, *Satzung*, p. 618 : « Findet gemäss Art. 10 ein äusserer Angriff auf die territoriale Integrität eines Staates statt, so sind gleichfalls die ökonomischen und militärischen Massnahmen der Bundesmitglieder obligatorisch. » Voir aussi des observations très judicieuses de M. BLOSISZEWSKI, *Annuaire de l'Institut*, 1923, pp. 76 et s.

(74) LANSING, *The peace negotiations*, p. 35.

négative, reconnaît que la garantie positive est sans aucune valeur pratique si elle ne prévoit pas le recours à la force. La force armée peut intervenir le moins possible dans le monde nouveau, mais elle doit bien exister pour rendre la garantie efficace (75). L'acceptation des amendements français à la Commission de l'Hôtel Grillon aurait évité tous ces doutes.

Les sanctions sont ainsi dans l'article 10 à l'état inorganique; il ne contient même pas l'indication d'un minimum de prestations que les Etats doivent fournir. Pour donner une définition des prestations que l'exécution de l'obligation active met à la charge des Etats, nous dirons avec M. Rolin (76) qu'elles sont « tout ce que raisonnablement on peut exiger de chaque Membre en vue de la réalisation de la garantie collective. » Ces mesures pourront aller de la cessation des relations diplomatiques, des mesures économiques jusqu'à l'intervention militaire suivant les besoins, en un mot, tout ce qui est nécessaire pour réaliser la garantie. Cette définition des prestations est en complet accord avec la théorie générale du traité de garantie (77).

La garantie de l'article 10 est une garantie collective. Ce terme pourrait donner lieu à des méprises. La collectivité de la garantie ne doit pas être comprise dans le sens qu'a essayé de lui donner l'Angleterre pour la garantie du Luxembourg ; chaque Membre est obligé sans se préoccuper

(75) BAKER, *Woodrow Wilson*, t. I, p. 285, Wilson, Febr. 14th. : « Armed force is in the background in this programme, but it is in the background, and if the moral force of the world will not suffice, the physical force of the world shall ».

(76) ROLIN, dans MUNCH, *op. cit.*, t. II, p. 475; KULSKI, *op. cit.*, p. 66.

(77) BUSSMANN, *Der völkerrechtliche Garantievertrag* p. 15 ; IDMAN, *Traité de garantie*, p. 234 ; NEYRON, *Essai sur les garanties*, p. 137 ; OPPENHEIM, *International law*, t. I, p. 739 ; QUABBE, *Die völkerrechtliche Garantie*, p. 138 ; voir aussi *supra*, chap. I, section 3.

de savoir si les autres ont rempli leurs obligations. La défection de l'un d'entre eux ne libère en aucun cas les autres ; l'exécution d'un Etat ne peut pas être conditionnée par l'exécution d'un autre Etat. Et, en même temps que collective c'est une garantie mutuelle, ce qui la différencie des garanties d'avant la guerre qui étaient, en général, prodiguées par les grands Etats aux Etats faibles.

Il nous reste à dire quelques mots sur la nature véritable de cette obligation de garantie prévue par l'article 10 du Pacte. Est-ce une obligation juridique ou morale ? Toute la controverse provient du fait que le Président Wilson accablé par l'opposition du Sénat a déclaré que l'obligation de l'article 10 était une obligation morale, mais à force absolue de contrainte (absolutely compelling obligation). C'est poser la question de la valeur juridique de toutes les obligations internationales, c'est dénier à ces obligations le caractère juridique à cause du manque d'une autorité supérieure aux Etats, et du manque de sanctions organisées dans la vie internationale ; mais ce double manque ne suffit aucunement pour dénier le caractère juridique aux engagements internationaux. Dans le cas de l'article 10 c'est bel et bien une obligation juridique ; il contient le mot « s'engagent » qui implique un devoir juridique (78) ; au fond, l'obligation morale telle qu'elle a été imaginée par Wilson n'est pas tellement loin de l'obligation juridique.

(78) SCHUCKING-WEHBERG, *Die Satzung*, p. 458 ; B. WILLIAMS, *State security and the League of Nations*, pp. 85-86 ; KOMARNICKI, *op. cit.*, p. 185 ; GONSIOROWSKI, *op. cit.*, t. I, p. 175. Résolution de l'Institut de Droit International, *Annuaire*, 1923, p. 384 : « La prestation de la garantie est l'exécution d'une obligation juridique qui découle directement du Pacte.

§ 4. *Décision sur le casus guarantiae*

Si une agression contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat Membre de la Société a lieu de la part d'un Membre ou d'un non-Membre, nous nous trouvons en présence du casus guarantiae, et les Etats sont juridiquement obligés de s'acquitter de l'obligation active contractée à l'article 10 du Pacte. Il est relativement aisé de constater la violation de l'inviolabilité d'un Etat ; il est beaucoup plus difficile de constater qu'une agression est dirigée contre l'intégrité ou l'indépendance. Il arrivera rarement que l'agresseur proclamera, soit avant les hostilités, soit au cours des hostilités, son intention de porter atteinte à ces deux éléments principaux de l'Etat ; le plus souvent l'agression de l'article 10 se révélera pendant les négociations de la paix ; ainsi la constatation du casus guarantiae est une chose très délicate.

L'article 10 en posant le principe de la garantie n'indique pas l'organe qui aura compétence pour se prononcer sur ce point délicat de constatation du casus guarantiae. Il serait pourtant de la plus grande importance d'avoir un corps neutre chargé de cette mission. En présence du silence du texte, il faut chercher l'organe compétent.

Les Etats en entrant dans la Société des Nations n'ont pas abdiqué leur liberté de décision ; ils la gardent dans tous les cas sauf une disposition explicite et contraire du Pacte. C'est pourquoi, par exemple, comme nous l'avons vu, une interprétation d'une disposition du Pacte par l'Assemblée même à l'unanimité ne lie pas juridiquement les Membres, aucune disposition ne donnant ce pouvoir à l'Assemblée. De même, les décisions du Conseil, sous le bénéfice des exceptions, n'ont aucune force obligatoire envers les Membres (79) ; la Société des Nations n'est pas

(79) POLLOCK, *League of Nations*, p. 134.

un super-Etat. Toutes les obligations découlent du Pacte lui-même, ni l'Assemblée ni le Conseil ne peuvent lier par leurs décisions les Membres de la Société (80).

Ce sont les Membres qui sont garants, non la Société, et alors, une disposition différente faisant défaut, ce sont les Membres qui restent juges du point de savoir si le *casus garantiae* s'est produit ; chacun apprécie les circonstances (81). C'est la seule solution possible de cette difficulté dans le Pacte. Wilson, au cours des discussions dans le Sénat, a donné cette réponse (82). La haute autorité de l'Institut de Droit International s'est prononcée aussi dans ce sens ; en effet, lors de la session de Bruxelles. l'Institut a voté cette résolution : « Chaque Membre apprécie les circonstances qui peuvent donner ouverture à l'obligation de garantie... » La Quatrième Assemblée s'est prononcée dans le même sens (83). La Deuxième Assemblée, lors de la discussion de l'article 16, a décidé que « il appartient aux différents Membres de la Société de déterminer s'il y a rupture du Pacte. »

Cette solution que la décision sur le *casus garantiae* appartient aux garants est conforme à la théorie générale sur les garanties telle que nous l'avons développée dans la section III du chapitre premier (84).

Il paraît ainsi que l'article 10 n'a apporté aucune innovation à ce droit qui était déjà en vigueur avant la création du Pacte. La garantie de l'article 10 est une garantie

(80) LARNAUDE, *Société des Nations*, p. 29 ; HOMER, *Pacte*, p. 181.

(81) SCHUCKING-WEHBERG, *Satzung*, p. 464 : Darüber, ob der *casus foederis* gegeben ist, entscheidet jedes Mitglied nach besten Wissen und Gewissen selbst. »

(82) « Senator Williams : Each nation must determine, if I understand, whether or not there has been external aggression ? Wilson : I think, you are right, Sire, » cité dans BUSSMANN, *op. cit.*, p. 48.

(83) *Actes de la Quatrième Assemblée*, 1^{re} Comm., p. 27.

(84) BUSSMANN, *op. cit.*, p. 15 ; HATSCHKE, *Völkerrecht*, p. 257 ; IDMAN, *op. cit.*, p. 279.

collective, et, comme on l'a exposé (85), dans le cas de garantie collective il existe à la charge des Membres le devoir d'essayer de se concerter. Ce rôle, en vertu de l'article 10, va incomber au Conseil ; les Membres vont essayer, par son intermédiaire, de se concerter. Le rôle du Conseil est ainsi essentiellement une mission de coordination entre les Membres, ce qui vient diminuer, dans une mesure notable, les conséquences de l'état anarchique qui résulte de la liberté de décision laissée aux Etats.

Le Conseil est appelé à émettre l'avis sur le point de savoir si le casus *guarantiae* s'est produit. C'est, nous l'avons dit, un point très délicat ; le Conseil est spécialement bien placé pour se prononcer. Si les déclarations ou le silence des parties en cause ne révèlent point leurs intentions, le Conseil essaiera de les provoquer et d'éclaircir ainsi ce point difficile de l'agression de l'article 10. Cet avis du Conseil n'a pas force obligatoire envers les Membres ; c'est seulement une recommandation, les Membres gardent la liberté de décision en dernier lieu.

Etant donné le caractère facultatif de ces recommandations, il n'y a pas lieu de leur appliquer la nécessité de l'unanimité exigée par l'al. I de l'article 5 ; elle est nécessaire pour les décisions, pour une recommandation la simple majorité suffit ; pour le calcul de l'unanimité les votes des parties en cause ne sont pas à compter. L'Institut de Droit International a adopté une résolution analogue (86).

Cette recommandation du Conseil quoique n'ayant pas

(85) *Supra*, p. 27.

(86) « ... il appartient au Conseil, en vertu de l'article 10 du Pacte, d'émettre, à la majorité des voix, un avis sur le point de savoir s'il y a lieu à garantie. Par application de l'article 15, ni le vote de l'auteur ni celui de la victime de la prétendue agression, n'entrent dans le calcul des voix. » *Annuaire*, 1923, p. 384. SCHUCKING-WEHBERG, *Satzung*, p. 464 ; ROLIN, dans MUNCH, *op. cit.*, II, p. 485.

de force obligatoire, est d'une grande valeur. En effet, une fois que le Conseil s'est prononcé sur l'existence ou la non-existence de *casus garantiae* de l'article 10, à une majorité plus ou moins étendue, voire même à l'unanimité, il sera très difficile aux Membres de prendre individuellement une décision contraire ; une contrainte morale pèsera sur eux, et dans le cas où ils ne se conformeraient pas à la recommandation du Conseil, ils se trouveraient dans l'obligation d'expliquer les raisons de cette décision (87).

Il ne faudrait pas croire, parce que les Etats ont le droit de décision, qu'ils peuvent exercer ce droit arbitrairement. Evidemment l'existence d'un organe supérieur et neutre chargé de constater le *casus garantiae* serait d'une inappréciable utilité pour l'efficacité de la garantie. Quoique la décision finale appartienne à chaque Membre individuellement, ils ne peuvent pas se prononcer d'une manière arbitraire, ils doivent prendre la décision « selon des principes clairement indiqués et susceptibles d'un contrôle objectif », (88) parce que l'obligation de garantie est une obligation juridique valable et le droit de décision laissé aux Membres n'équivaut pas à une condition protestative. Tous les Membres possèdent individuellement ce droit de décision, et la décision de l'un n'a aucune valeur pour les autres.

§ 5. *Exercice de la garantie*

On a pu voir, dans le paragraphe précédent, la grande importance du rôle confié au Conseil, quoique ses déci-

(87) WILLIAMS (sir J. F.), *Chapters on current international law and the League of Nations*, p. 435 : « ... it would be a historic fact of great importance, it would be the solemn pronouncement of the duly qualified organ of the League on a occasion of international crisis ; there would be, at the least, a moral duty on any State which refused to follow the « advice », to show cause of its refusal. »

(88) ROLIN, dans MUNCH, *op. cit.*, t. II, pp. 480-481.

sions, appelées recommandations, soient dépourvues de toute force obligatoire. Mais la mission du Conseil, à l'égard de l'article 10 du Pacte, ne se borne pas à cela. Une fois qu'il s'est prononcé sur les circonstances de fait formant le casus garantiae, comme la garantie est une obligation collective, avant d'intervenir les Membres essaient de se concerter et d'établir un plan d'action commune. Cette mission de coordination incombe au Conseil en vertu des termes de l'article 10 ; il se réunira d'urgence, et établira un plan d'action suivant lequel il fera des recommandations nécessaires aux Membres (89) ; ce ne sont pas ces délibérations du Conseil qui créent l'obligation de garantie, elle découle du Pacte lui-même. Ces recommandations n'ont pas la force obligatoire envers les Membres, et c'est pourquoi nous pensons, comme dans le paragraphe précédent, que l'unanimité n'est pas nécessaire.

Pour le choix des moyens à appliquer la décision dernière appartient à chaque Membre individuellement, de la même manière que pour savoir si le casus garantiae s'est produit, mais le Conseil en remplissant sa mission de coordination est le représentant de l'intérêt général, et grâce à son autorité, il y aura des cas dans lesquels l'application des mesures diplomatiques suffira déjà. Les Membres sont moralement obligés de prendre au moins les sanctions recommandées par le Conseil ; s'ils les jugent insuffisantes, ils pourront en ajouter d'autres d'une efficacité plus grande à leur avis (90).

La garantie est universelle, et c'est ce caractère d'uni-

(89) von BULOW, *op. cit.*, p. 177 ; SCELLE, *Pacte des Nations*, p. 190 ; Résolution de l'Institut, *Annuaire*, 1923, pp. 384-385 : « En cas d'agression le Conseil doit, par application de l'article 10, se réunir d'urgence pour arrêter un plan d'action concertée, en exécution duquel il fera toutes recommandations utiles aux Membres appelés à coopérer plus spécialement à son exécution. »

(90) BUSSMANN, *op. cit.*, p. 44 ; GONSIOROWSKI, *op. cit.*, t. II, p. 291.

versalité qui a pris une grande part dans les critiques du Canada. Mais si la garantie est universelle rien n'indique que son exécution doit être universelle dans tous les cas. En effet, dans chaque cas spécial le Conseil pourra s'inspirer des circonstances politiques, géographiques et autres, et par conséquent rédiger le plan d'action et les recommandations (91) ; il ne faut pas s'imaginer que chaque violation de l'article 10 nécessitera l'intervention de tous les Membres de la Société, et, le cas échéant, de toutes les armées de la terre ; la certitude de l'universalité de la garantie suffira en général, l'exécution sera confiée aux Membres les plus proches ou les plus forts. La Première Commission de la Deuxième Assemblée s'est déjà prononcée dans ce sens (92).

Le fonctionnement du Conseil tel qu'il est prévu par l'article 10 peut paraître, dans bien des points, insuffisant aux Membres qui peuvent essayer de chercher une garantie supplémentaire. L'article 21 du Pacte peut combler ces lacunes ; il autorise les ententes régionales. Le système de l'article 10 peut être complété par des systèmes décentralisés, par certaines formes d'alliances régionales, et ainsi, d'une manière très heureuse, ajouter un élément d'efficacité à la garantie collective visée à l'article 10.

La garantie étant collective, il ne faut point lui attribuer l'interprétation qu'a provoquée le gouvernement anglais pour la garantie de la neutralité luxembourgeoise ;

(91) « L'article 10 est au premier rang de ceux dont l'application pratique n'est concevable que sur une base géographique déterminée, dans le cadre d'un continent ou d'une région donnée. » Opinion de M. de VISSCHER dans ALVAREZ, *La réforme du Pacte, Rapport présenté à l'Union juridique internationale*, p. 43.

(92) « la teneur des recommandations adressées à chaque Membre dépendra des circonstances politiques et géographiques. » STUYCKEN, *Bibl. Viss.*, p. 141.

nous avons vu que cette interprétation est aujourd'hui rejetée par la presque totalité des auteurs. Alors, si un ou plusieurs Membres refusent la garantie promise, les autres ne se trouvent pas libérés de ce fait ; ni la violation par un Etat, de l'obligation passive, ni celle de l'obligation active, ne libèrent les Membres de l'obligation contractée. L'intervention par les forces armées des Membres n'est pas une guerre, qui nécessiterait un recours suivant l'article 12 du Pacte, c'est une exécution sociale.

Il se peut que le Conseil ne réussisse pas à mettre sur pied l'action commune. Cette circonstance n'éteint pas l'obligation juridique de garantie, et les Membres sont tenus, s'ils jugent que le casus guarantiae s'est produit, d'exécuter la garantie individuellement (93). C'est la conséquence logique de la liberté laissée aux Etats et du caractère collectif de la garantie.

Une dernière difficulté qui se pose à propos de l'exécution de la garantie est celle de savoir si les Membres peuvent intervenir, en vertu de l'obligation active, antérieurement à la réunion du Conseil. Cette question est d'une certaine importance ; ainsi, par exemple, en cas d'une attaque brusquée en violation de l'article 10, une aide militaire immédiate des voisins serait d'une grande utilité pour l'Etat victime de l'agression.

MM. Adatci et de Visscher dans leur rapport font une différence : les Membres seraient autorisés à appliquer immédiatement les mesures militaires, tandis qu'ils seraient obligés d'attendre la délibération du Conseil pour l'application des sanctions économiques et financières. Ils basent cette différence sur l'efficacité immédiate des sanctions militaires et celle plus lointaine d'autres sanctions.

(93) FREYTG-H-LORINGHOVEN, *op. cit.*, p. 128 ; SCHUCKING-WEHBERG, *Satzung*, p. 464.

En autorisant l'intervention avant la délibération du Conseil on risque de donner l'occasion aux Etats d'intervenir dans des buts différents de ceux qu'impose l'article 10. Et puis, la nature collective de l'obligation s'oppose à cette solution ; en effet, comme nous l'avons exposé à la section III du chapitre I, l'obligation collective impose aux garants le devoir d'essayer de se concerter avant d'intervenir séparément. Par conséquent nous soutenons avec M. Kulski (94) que les Membres ne peuvent appliquer ni les sanctions militaires, ni les sanctions économiques et financières avant les délibérations du Conseil, bien que, dans certains cas, le contraire serait d'un grand intérêt. Mais les délibérations du Conseil, avec les moyens modernes, se produiront dans un intervalle de temps très bref, ce qui diminue, dans une certaine mesure, les inconvénients de cette solution.

Toute cette question très épineuse de l'exécution de la garantie aurait été très simple, avec la création d'une armée armée internationale de la Société des Nations, ou au moins avec la création d'un Etat-Major international. Les créateurs du Pacte n'ont pas voulu aller aussi loin.

(94) KULSKI, *op. cit.*, p. 66.

SECTION III

Doctrine de Monroe

L'article 21 du Pacte déclare que les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales, ne sont incompatibles avec aucune disposition du Pacte. Et comme exemple des ententes régionales l'article 21 cite la doctrine de Monroe. Ainsi cette doctrine a trouvé sa place dans le Pacte. Il n'existe pas une doctrine de Monroe à contenu fixe, il en existe plusieurs interprétations différentes ; l'article 10 prévoit une garantie universelle, tandis que la doctrine de Monroe a spécialement une tendance régionale. Dans ces conditions quel est le rapport entre la doctrine de Monroe et l'article 10 ?

La doctrine de Monroe exprimée dans le message du 2 décembre 1823 (art. 7, 48, 49) trouve sa cause dans le besoin de défense des Etats-Unis ; elle avait surtout un caractère défensif. On peut y distinguer deux parties : la première qui tend à éloigner toute influence européenne de l'Amérique, et la seconde, indiquée déjà par Washington, qui est d'éviter l'intervention de l'Amérique dans la politique européenne. Ces deux parties n'ont pas eu une

évolution analogue (95) ; tandis que la défense faite aux Etats non-américains de s'immiscer dans les affaires américaines s'affirmait de plus en plus forte, le deuxième principe, le principe de la non-intervention des Etats-Unis dans les affaires extra-américaines, a marqué une tendance nette vers l'affaiblissement, presque vers la disparition.

La doctrine de Monroë en déclarant qu'il n'y a plus en Amérique de place pour la colonisation par les Etats européens, reconnaît les colonies existantes mais défend toute acquisition nouvelle du territoire américain. Les Etats-Unis ne s'opposent pas à une pression exercée contre un Etat américain pour le forcer à exécuter ses obligations financières ; ainsi lors du blocus des côtes du Vénézuëla en 1902 par l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie pour appuyer les créances de leurs sujets, les Etats-Unis se sont abstenus dès qu'ils eurent reçu l'affirmation qu'aucune atteinte durable ne serait faite (96). D'ailleurs la question de savoir quelles actions sont contraires à la doctrine de Monroë ne comporte pas de réponse précise ; elle peut permettre un blocus (le cas cité) et en même temps défendre une intervention diplomatique (Panama) ; les Etats-Unis jugent chaque cas à part, et Kraus (97) peut dire : « Dieses Verbot richtet sich gegen jede von nichtamerikanischer Seite ausgehende Handlung, die nach Ansicht der Vereinigten Staaten dazu geeignet ist, mittelbar oder unmittelbar einem nichtamerikanischen Staate in bezug auf amerikanisches Gebiet politische

(95) KRAUSS, *Die Monroedoktrin in ihren Beziehungen zur amerikanischen Diplomatie und zum Völkerrecht*, p. 346.

(96) HASENCLEVER, *Die Bedeutung der Monroedoktrin für die amerikanische Politik der Gegenwart*, p. 21.

(97) KRAUSS, *op. cit.*, pp. 305; 350.

Macht zu geben oder zu vermehren ». Suivant cette tendance les Etats-Unis ont signé les conventions de la Haye, en 1899 et 1907, avec une réserve (98) qui sauvegarde expressément cette politique traditionnelle.

D'ailleurs il ne faut pas croire que la doctrine de Monroe ait toujours été respectée : malgré son imprécision il est des exemples où la doctrine s'est trouvée en contradiction flagrante avec les faits ; Kraus (99) en étudie sept dont le plus caractéristique est celui des îles Falkland.

Quelques auteurs de l'Amérique latine prétendent que la doctrine de Monroe n'est pas particulière aux Etats-Unis, qu'elle a été adoptée par tous les Etats de l'Amérique et qu'elle forme aujourd'hui un principe du droit américain (100). Mais plutôt que principe juridique, la doctrine de Monroe, proclamée par les Etats-Unis et maintenue par eux, reste l'idée directrice de leur politique extérieure (101) ; son interprétation et sa mise en application sont réservées aux Etats-Unis seuls ; quoique il y ait doute sur ce point, certains traités ayant confié à des commissions les différends même relatifs à la doctrine de Monroe (102). Son interprétation oscillait toujours entre la protection de l'indépendance des républiques américaines et la politique agressive de protectorat ;

(98) « Nothing contained in this Convention shall be so construed as to require the United States of America to depart from its traditional policy of not intruding upon, interfering with, or entangling itself in political questions or policy or internal administration of any foreign state ; nor shall any thing contained in the said Convention be construed to imply a relinquishment by the United States of America of its traditional attitude toward purely American questions. » WILSON (G. G.) *The Monroe doctrine and the program of the League to enforce peace*, p. 6.

(99) KRAUS, *op. cit.*, pp. 287-294.

(100) ALVAREZ, *International law and related subjects from the point of view of the American continent*, p. 39 ; ALVAREZ, *The Monroe doctrine*, p. 23.

(101) HUGHES, *Observations on the Monroe doctrine*, *A.J.I.L.*, 1923, p. 615.

(102) WILSON (G. G.). *The Monroe doctrine after the war*, p. 258.

à certaines époques de la diplomatie rooseveltienne elle a été interprétée comme une sorte de protectorat sur l'Amérique entière constituant ainsi l'impérialisme de la grande république.

Dans toutes ses interprétations la doctrine de Monroe contient une idée de garantie de l'indépendance et du territoire des Etats américains. L'article 10 du Pacte garantit l'intégrité et l'indépendance de ses Membres. Il y a entre ces deux garanties, forcément, certaines ressemblances et, aussi, certaines différences.

La doctrine de Monroe tout en garantissant l'intégrité et l'indépendance des Etats américains contre les tentatives des Etats non-américains, ne les défend pas contre les Etats américains ; elle ne s'oppose pas aux changements même violents du statu quo, s'ils se passent entre les Etats américains eux-mêmes ; c'est une grande lacune de la doctrine de Monroe, qui démontre clairement son origine défensive envers l'Europe. D'un autre côté, elle fait plus que l'article 10 ; nous avons vu que celui-ci ne s'opposait pas aux cessions volontaires ; la doctrine de Monroe s'oppose même aux cessions territoriales et aux diminutions de l'indépendance volontaires, si elles sont faites au profit d'un Etat européen, ou plus largement non-américain (103).

Au point de vue des sanctions ces deux garanties sont complètement différentes. La garantie de l'article 10 est une obligation juridique, la doctrine de Monroe est une déclaration politique unilatérale et volontaire des Etats-Unis et ne constitue aucune obligation juridique précise

(103) TCHERNOFF, *La doctrine de Monroe et la libération des peuples*, p. 10.

à leur charge ; le secrétaire d'Etat Clay l'a déjà déclaré en 1828 (104).

Le projet du traité de garantie proposé par Wilson aux Etats américains en 1915 (105) devait combler ces lacunes de la doctrine de Monroe ; mais il a échoué.

Le président Wilson a donné à la doctrine de Monroe la conception la plus large, celle qui est la plus proche de l'interprétation de l'Amérique latine. Elle se ramène, suivant lui, à l'affirmation qu'aucune puissance n'essaiera d'établir son influence sur un Etat américain ; cette doctrine est une déclaration du droit à l'indépendance (106). Wilson propose d'étendre le bienfait de cette doctrine au monde entier. Dans cette interprétation l'article 10 devient « the highest possible tribute to the Monroe doctrine. It adopted the principle of the Monroe doctrine as a world doctrine... the Covenant was nothing but a confirmation and extension of the doctrine » (107).

Pour calmer l'opposition qui s'est manifestée en Amérique, Wilson a été amené à demander l'insertion formelle de la doctrine de Monroe dans le Pacte. Vainement M. Larnau de expliquait que cette insertion était superflue si la doctrine était compatible avec le Pacte ; et aussi vainement demandait-il une définition.

Il a été montré plus haut que la doctrine de Monroe avait deux parties, l'une interdisant l'intervention européenne dans les affaires américaines, l'autre proclamant l'abstention des Etats-Unis de la politique européenne. Ce

(104) « The declaration must be regarded as having been voluntary made, and not as conveying any pledge or obligation, the performance of which foreign nations have a right to demand. » KRAUS, *op. cit.*, p. 281, note.

(105) *Supra*, p. ch. II, sect. II, § 2.

(106) Address to the Senate, Jan. 22th, 1927, J. B. SCOTT, *op. cit.*, p. 254 ; Sept. 25th, 1919, *A.J.I.L.*, 1920, p. 207.

(107) BAKER, *Woodrow Wilson*, t. I, p. 334.

deuxième principe marquait une tendance constante vers la disparition, et l'entrée des Etats-Unis dans la Société des Nations en aurait marqué l'aboutissement ; le Président déclara (108), pour calmer les craintes de la France, que la doctrine de Monroe n'empêcherait point les Etats-Unis d'intervenir si l'intégrité ou l'indépendance d'un Etat européen subissait une agression extérieure. Quant à la première partie de la doctrine, l'interdiction de l'intervention étrangère en Amérique, malgré les affirmations de Wilson qu'elle est possible, il est bien permis d'en douter, les Etats-Unis gardant seuls le droit d'interprétation de la doctrine de Monroe. L'article 10, quoique étant dans un sens l'extension de la doctrine de Monroe au monde entier, est plus que cette extension : il est son abandon. C'est ainsi que l'a interprété le Sénat des Etats-Unis quand il a voté la réserve à l'article 21, par laquelle il déclara que les Etats-Unis ne soumettraient à la Société des Nations aucune affaire dépendant, selon eux, de la doctrine de Monroe (109). L'interprétation de Wilson signifierait bien l'abandon de la doctrine.

L'article 10 est la proclamation d'une garantie mutuelle et universelle, la doctrine de Monroe constitue une garantie unilatérale par les Etats-Unis, une sorte de suprématie politique des Etats-Unis, et dès lors il est difficile de comprendre l'article 10 comme son extension (110). Alors la doctrine de Monroe n'est-elle pas dans une cer-

(108) BAKER, *ibid.*, p. 335.

(109) « The U. S. will not submit to arbitration or to inquiry by the Assembly or by the Council of the League of Nations, provided for in said treaty of peace, any question which in the judgment of the U. S. depend upon or relate to its long established policy commonly known as the Monroe doctrine ; said doctrine is to be interpreted by the U. S. alone and is hereby declared to be wholly outside the jurisdiction of said League of Nations and entirely unaffected by any provision contained in the said treaty of peace with Germany. » *AJIL.*, 1920, p. 299.

(110) SCHUCKING-WEHBERG, *Satzung*, p. 678.

taine contradiction avec l'article 10 ? La question est bien délicate.

On peut essayer d'interpréter la doctrine de Monroe dans le sens que lui a donné l'article 21, c'est-à-dire comme une entente régionale. Jusqu'à quel degré va cette entente régionale ? Ne faut-il pas l'interpréter comme limitant l'universalité de la garantie de l'article 10 ? En effet, l'article 20 du Pacte déclare abrogés tous les engagements contraires au présent Pacte, et l'article suivant déclare que la doctrine de Monroe ne lui est pas contraire. Tout semble indiquer qu'alors « les dispositions du Pacte devront être interprétées de telle manière qu'elles ne heurtent pas la doctrine de Monroe » (111).

Cette doctrine est, comme il a été soutenu plus haut, un principe de la politique extérieure des Etats-Unis ; le Pacte la reconnaît, sans donner une définition, et par conséquent elle garde toute son imprécision et laisse les Etats-Unis seuls juges de son étendue. Ainsi le Pacte tout en posant le principe de la garantie universelle, laisse aux Etats-Unis le soin de décider, dans chaque cas particulier, jusqu'à quel point l'intervention de la Société des Nations sera admise dans les affaires américaines (112).

L'heure de l'isolement pour l'Amérique est passée. « Aux yeux de l'Europe nouvelle la doctrine de Monroe est devenue un anachronisme. Et pourtant, si l'Europe d'aujourd'hui tient pour surannée cette doctrine que le président Wilson présenta rajeunie au Pacte de Versailles sous le nom d'entente régionale de Monroe, répondant plus à un désir qu'à une réalité, elle compte encore en Amérique de nombreux et fervents partisans » (113).

(111) RAY, *Commentaire*, p. 124.

(112) SCHMITT, *Die Kernfrage des Völkerbundes*, p. 20 ; HOLZER, *Pacte*, p. 353.

(113) GUILDAINE, *L'évolution d'une politique continentale*. Le temps du 24 août 1930.

En présence de tous ces faits, il ne nous reste qu'à considérer l'article 21 comme un signe précurseur de la régionalisation des sanctions, dans le sens qu'a indiqué M. Alvarez dans le remarquable rapport sur la réforme du Pacte présenté à l'Union juridique internationale en 1926 (114).

(114) ALVAREZ. *La réforme du Pacte de la Société des Nations sur des bases continentales et régionales.*

SECTION IV

L'article 19 du Pacte

On a fait à l'article 10 du Pacte entre autres reproches celui de vouloir fixer à perpétuité le statu quo créé par les Traités de paix. Il a été montré, dans l'exposé historique (chap. II, sect. II), que les premiers projets de Wilson ne pouvaient pas être atteints par ce reproche ; en effet, dans la conception wilsonienne l'idée de la garantie et celle de la libre disposition des peuples étaient étroitement liées ; le droit de l'auto-disposition des peuples était le fondement de la paix future ; des difficultés pouvaient surgir quant à l'organisation pratique de ce droit, mais il existait bien à la base de toute l'organisation internationale nouvelle. L'article III du projet original de Wilson, en proclamant la garantie mutuelle de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Membres de la Société, faisait aussitôt réserve des réajustements territoriaux qui pouvaient devenir nécessaires à cause des changements ethnographiques, sociaux ou politiques, et qui seraient reconnus comme tels par les trois-quarts de l'Assemblée. Dans l'esprit de Wilson cette clause n'était pas un correctif de la garantie, elle était un

développement naturel de la même idée. Après la suppression dans cet article, à la suite de l'opposition britannique, de cette clause de la libre disposition des peuples, il faudra chercher pour ainsi dire, une soupape de sûreté; ce sera le rôle de l'article 19.

La vie internationale est dominée par le grand principe de l'observation des traités (*pacta sunt servanda*) ; toutes les relations internationales seraient impossibles sans l'existence de ce principe. Mais l'histoire nous montre, malgré ce principe, dans des cas nombreux, que la vie est plus forte que tous les règlements juridiques même les plus ingénieux. Toute organisation de la vie internationale dépourvue de souplesse risque, à un certain moment, de s'effondrer. Le droit international a imaginé la clause « *rebus sic stantibus* » pour éviter, dans des cas exceptionnels, l'exécution d'un traité. Cette théorie peut être bien dangereuse, des interprétations abusives pouvant entièrement abolir l'autorité des traités. La société inorganique des Etats a reconnu l'existence de la clause « *rebus sic stantibus* » par le protocole de Londres de 1871, d'après lequel « c'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune puissance ne peut se libérer des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations sans le consentement des puissances contractantes » (115). C'était d'ailleurs, un hommage tout platonique à la sainteté des traités, rendu à la suite de la fameuse circulaire de Gortchakow, par laquelle la Russie, profitant de la guerre franco-allemande, s'est libérée de ses engagements résultant des traités de 1856.

Le Pacte de 1919 proclame qu' « il importe... de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés ». L'ar-

(115) GOELLNER, *L'article 19 du Pacte de la Société des Nations*, p. 34.

article 19 en donnant à l'Assemblée le pouvoir de « de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde » crée un embryon de correctif à l'article 10 ; c'est une reconnaissance bien timide de la règle « rebus sic stantibus ».

Quoique, logiquement, les articles 10 et 19 doivent se compléter, ils n'ont pas la même source. Les différents projets, à part ce qui a été dit pour le projet Wilson, ne prévoyaient pas de procédure de révision des traités, ou plus généralement de modification d'une situation internationale ; seul le projet des Fabiens, dans un article additionnel 16 A (116), prévoyait la possibilité de la suppression, non de la révision, des traités par une déclaration du Conseil votée par les trois-quarts des délégués.

Le projet Hurst-Miller présenta à la Commission de l'Hôtel Crillon la garantie mutuelle non-accompagnée de la clause qui prévoyait la possibilité des modifications. C'est à la huitième séance le 11 février que Lord Robert Cecil proposa l'adoption de l'article qui deviendra l'article 19 ; il fût adopté presque sans discussion, après que son auteur eût exprimé son avis que l'unanimité serait probablement nécessaire pour le vote d'une résolution au sens de cet article. Les autres réunions de la Commission, notamment celle du 18 mars au cours de laquelle la délégation britannique essaya d'amalgamer les art. 10 et 19, laissèrent sa rédaction sans changement.

Lors de la Première Assemblée en 1920 la Bolivie et le Pérou ont invoqué l'article 19 dans le but d'arriver à

(116) *The framework of a lasting peace*, ed. by L. S. WOOLF, pp. 112-113.

une révision du traité de paix de 1904 avec le Chili. Après que le Pérou eût retiré sa demande, celle de la Bolivie fût examinée par un Comité des Juristes au cours de la Deuxième Assemblée, et déclarée par lui irrecevable (117), le Pacte donnant à l'Assemblée seulement le droit d'adresser une invitation aux parties intéressées, et non le droit de révision des traités.

Une analyse rapide de cet article est nécessaire pour pouvoir se former une opinion de sa valeur.

L'Assemblée, pour délibérer en vertu de l'article 19, peut être saisie par tout Membre, partie intéressée ou non. Une fois saisie elle a le droit de délibérer ; elle peut ou bien, par le vote sur la question préalable, décider le renvoi pur et simple sans aucune discussion, ou bien discuter et éventuellement voter une invitation aux Membres intéressés. Pour adresser cette invitation elle devra s'assurer que le traité est devenu « inapplicable », ou qu'il s'agit d'une situation internationale « dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ». Une de ces deux conditions suffit.

Quels traités sont inapplicables ? Fauchille, à l'occasion de la consultation du gouvernement chilien sur l'article 19, en a donné la meilleure définition (118) : ce sont les traités qui sont devenus inexécutables par suite d'un fait indépendant de la volonté des parties. Ce ne sont pas les traités que les parties n'ont pas exécutés, ni ceux qui ont été imposés par la force, ni ceux qui sont trop sévères. Malgré ces précisions la notion du traité « inapplicable » reste une notion imprécise sur laquelle l'Assemblée aura à se prononcer.

Le deuxième cas où l'Assemblée pourra adresser une

(117) *Actes de la Deuxième Assemblée*, S. pl., p. 466.

(118) GOELLNER, *op. cit.*, p. 54 ; HOJER, *Pacte*, p. 335 adopte la même définition.

invitation (« situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ») est beaucoup plus vague, et donne à l'Assemblée un champ d'action plus vaste. Cette condition se rapproche singulièrement des stipulations de l'article 11, al. 2 ; le terme de situation dangereuse ne forme aucunement une notion juridique.

L'article 19 ne donne pas à l'Assemblée le droit de révision ; déjà le respect imposé par l'article 10 s'y opposerait. Elle n'a que le droit d'inviter les parties intéressées à procéder à un nouvel examen. Faut-il, comme le prétend M. Ch. Dupuis (119), que l'Assemblée vote l'invitation sans se livrer à une discussion qui serait de nature à froisser la souveraineté des Etats ? Nous ne le pensons pas. Une fois saisie de la question l'Assemblée, avant de procéder au vote, sera bien obligée d'entendre les diverses opinions sur le traité ou la situation internationale. Mais elle ne peut ni réviser le traité, ni proposer les termes d'une solution ; son rôle se borne à adresser l'invitation aux parties qui gardent seules le pouvoir et le droit de révision (120). Il y a plus : même invitée par les parties en litige à procéder à la révision d'un traité, l'Assemblée n'en a pas la compétence (121).

MM. André Weiss, William Finlay et Charles Dupuis dans les avis qu'ils ont donnés au gouvernement chilien sur l'article 19 (122) estiment que l'unanimité est nécessaire pour le vote d'une invitation, cette unanimité com-

(119) *Libre rouge chilien*, cité chez GOELLNER, *op. cit.*, p. 68.

(120) GOELLNER, *op. cit.*, p. 52 ; GONSIOROWSKI, *op. cit.*, t. II, p. 305 ; HASAS, *La révision du traité de Trianon et les difficultés soulevées par la Hongrie en ce qui concerne son application*, p. 51 ; HOIJER, *Pacte*, p. 333 ; KULSKI, *op. cit.*, p. 91.

(121) RADOIKOVITCH, *La révision des traités et le Pacte de la Société des Nations*, p. 234.

(122) *Libre rouge chilien*.

prenant même les parties intéressées. M. Gonsiorowski (t. II, p. 305), en exprimant la même opinion fait remarquer que l'Assemblée se prononce non seulement sur l'invitation, mais en même temps constate que le traité est inapplicable.

Peut-être convient-il de chercher une solution plus libérale. En effet, en exigeant l'unanimité des votants, y compris les parties intéressées, on rend l'invitation ou impossible ou superflue ; il devient beaucoup plus simple pour les Etats d'essayer de s'entendre par la voie directe. L'article 19, dans ces conditions, serait tout-à-fait inutile, voire même encombrant. C'est pourquoi nous penchons plutôt vers la solution du vote majoritaire. Comme plusieurs auteurs (123) l'ont fait remarquer, l'art. 5, al. 1 qui exige, sauf exception expresse, le vote unanime dans la Société des Nations parle des décisions, tandis que l'article 19 prévoit l'invitation qui n'est qu'un vœu, et par conséquent ne tomberait point sous l'application de l'art. 5, al. 1 ; une simple majorité suffirait pour voter l'invitation prévue par l'article 19. Cependant, pour faciliter l'unanimité, les voix des parties ne sont pas à compter.

Il faut signaler à cette place, que la deuxième sous-commission de la première commission a proposé, au cours de la Deuxième Assemblée, un amendement à l'art. 5, al. 1 ; aux termes de cet amendement (124) « toute résolution de l'Assemblée qui ne comporte pas d'obligation pour les Membres de la Société, mais constitue une invitation ou un vœu adressés soit au Conseil, soit à tous les Etats Membres de la Société, ne pourra être votée qu'aux deux tiers des Membres représentés à la réunion ». Cet-

(123) FREYTAGH-LORINGHOVEN, *Satzung*, p. 215 ; SCHUCKING-WEHRERG, *Satzung*, p. 663 ; WHEATON, *International law*, p. 143 ; WILLIAMS, *Chapters on current international law and the League of Nations*, p. 430.

(124) Actes de la Deuxième Assemblée, COMEN I, pp. 177-179.

la proposition pourrait être interprétée en faveur du vote unanime comme en faveur de la simple majorité, l'amendement ayant pour but d'affaiblir ou de renforcer les exigences pour le vote de l'invitation ; ajoutons que cet amendement a été retiré à la suite des discussions.

Une fois l'invitation aux Membres votée, quelle est sa portée ? Les Etats, en entrant dans la Société n'ont pas perdu leur souveraineté ; entre autres ils ont gardé le droit de conclure des traités et celui de les reviser. L'Assemblée ne possède pas ce droit, elle ne peut qu'inviter les Membres à procéder à un nouvel examen, attirer leur attention, et là se borne le rôle de ces vœux. Cette invitation n'a aucune force obligatoire, les Membres invités restent maîtres de leur liberté de décision, sans aucun doute ; pourtant l'invitation exercera — et c'est sa valeur propre — une pression morale sur les Etats invités. Quoique n'ayant aucune force obligatoire, sans aucune sanction juridique, l'invitation pourra avoir une grande puissance morale selon le degré de développement de la Société des Nations.

L'évolution du monde se poursuit sans cesse ; essayer de stabiliser pour l'éternité un certain état de choses serait tout-à-fait chimérique ; le Pacte de la Société des Nations en interdisant la guerre comme moyen de modifications violentes, a dû indiquer une autre voie ; c'est l'article 19. Cet article est la preuve que la garantie de l'article 10 n'a pas pour objet l'éternisation du statu quo — il est comme « une soupape de sûreté introduite dans le Pacte » (125).

Il est vrai que l'article 19, à cause de sa rédaction défectueuse et de son respect de la volonté suprême de l'Etat, pourrait autoriser des espoirs que le contact de la réalité ne tarderait pas à faire disparaître. Au fond, l'ar-

(125) RADOIKOVITCH, *op. cit.*, p. 213.

ticle 19 n'a presque rien changé à la situation d'avant-guerre ; les Etats sont aujourd'hui, comme auparavant, la seule autorité qui puisse amener un changement dans le statu quo. Le mérite de l'article 19 est d'avoir organisé une certaine procédure au sein de la Société des Nations ; cette procédure est de nature à influencer, par la force morale, les décisions des Etats. Quoique de portée pratique immédiate assez médiocre, au point de vue des principes il a une grande valeur, puisque, par sa présence, il témoigne que des prétentions justifiées pourront être effectuées un jour. Le supprimer serait enlever à la Société des Nations cette soupape de sûreté, dont elle a besoin (126).

Peut-être l'article 19 aurait-il besoin d'être amendé dans un sens de renforcement, dans certains cas, du caractère obligatoire à donner aux décisions de l'Assemblée, quoique, il ne faut pas l'oublier, brûler les étapes d'une évolution lente, comme c'est le cas de la question qui est examinée ici, serait mal servir la paix ; c'est une question d'opportunité et de sagesse politique.

(126) J. J. CHEVALLIER, *Sainte-Alliance et la Société des Nations* ; R. D. I., 1927, p. 38 : « Tuer l'art. 19, c'est tuer pour demain ou pour après-demain, l'institution de Genève. Et c'est tuer la paix. »

CHAPITRE IV

*Les garanties de paix en dehors de l'article 10
et leur liaison avec cet article*

L'article 10, bien que contenant une garantie juridique formelle, a été considéré comme ne créant pas une sécurité satisfaisante à cause de l'état anarchique des sanctions qu'il contient et parce que son objet est limité à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique. Les années qui suivront la naissance de la Société des Nations verront apparaître plusieurs actes et traités ayant pour but de renforcer la paix, le but suprême de tous ces efforts de l'humanité. Le problème de la sécurité — problème de première importance — déborde le cadre de ce travail ; dans ce chapitre seront brièvement examinés le Traité d'Assistance Mutuelle, le Protocole de Genève, les Accords de Locarno et le Pacte de Paris ; on essaiera de montrer leur lien ou l'importance qu'ils ont pour la garantie contenue dans l'article 10 — qui continue d'exister à côté d'eux.

SECTION I

Traité d'Assistance Mutuelle

En même temps que des propositions de suppression de l'article 10 du Pacte furent discutées à la Société des Nations (1), des tentatives furent faites dans le sens du renforcement de la garantie que contenait cet article. Déjà la première proposition de Lord Robert Cecil en 1922 avait pour but de donner une certaine organisation aux sanctions du Pacte, mais — et cela est à remarquer — ces travaux, en même temps qu'ils étaient considérés comme un prolongement de l'article 10, faisaient suite à d'autres stipulations du Pacte, notamment à l'article 8. Dans l'article 8 les Membres « reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale, et avec l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune », et en conséquence le Conseil est chargé de préparer, avec le concours des Etats, un plan général de réduction des armements. M. Erich (2) en affirmant qu'« une connexité réelle doit nécessairement exister en-

(1) Supra, chap. II, sect. III.

(2) ERICH. *Les rapports entre le Pacte de la Société des Nations et le projet de traité d'Assistance Mutuelle*, R. D. I. L. C., 1924, p. 2.

tre le droit d'un Etat à la garantie et le devoir lui incombant de réduire ou limiter les armements » n'est peut-être pas tout à fait dans le vrai ; le Pacte en créant la garantie veut faciliter la création d'un état de choses favorable à la réduction des armements ; ainsi, c'est la succession inverse de celle indiquée par le Traité d'Assistance Mutuelle qui est plutôt justifiée. Le Traité a eu le mérite de rapprocher l'étude de ces deux problèmes, la garantie et la réduction des armements, et a permis d'approfondir la grave question de la paix. Le Protocole de Genève continuera dans cette voie en adjoignant encore la question de l'arbitrage aux deux précédentes.

Le projet définitif du Traité d'Assistance Mutuelle est sorti des suggestions faites en 1922 par Lord Robert Cecil, discutées par la Troisième Assemblée ; les résolutions XIV et XV (3) sont relatives à un projet général d'assistance ; la Commission Temporaire Mixte (C.T.M.) et la Commission Permanente Consultative (C.P.C.), élaborèrent un projet unique d'après deux projets qui lui avaient été soumis, l'un par Lord Robert Cecil, l'autre par le colonel Requin ; la Troisième Commission de la Quatrième Assemblée, après un avis d'une Commission des Juristes, l'accepta avec quelques légères modifications.

L'article 2 du Traité proclame que toutes les puissances signataires s'engagent à se porter mutuellement assistance si une d'entre elle était victime d'une guerre d'agression, « à condition qu'elle se soit conformée aux dispositions du présent traité, en ce qui concerne la réduction ou la limitation des armements ». Cet article est tout à fait dans l'esprit de la résolution XIV de la Troisième Assemblée qui déclare, entre autres : « 2. Dans l'état actuel du monde, un grand nombre de gouvernements ne pourraient

(3) *Actes de la Troisième Assemblée*, S. pl., pp. 291-292.

assumer la possibilité d'une sérieuse réduction des armements, à moins de recevoir en échange une garantie satisfaisante pour la sécurité de leur pays ».

Ce lien entre la garantie et la réduction des armements n'existe pas dans le Pacte de la Société des Nations ; il est fondamental dans le Traité, et il limite son objet. Dans l'article 10 la garantie est due dans tous les cas d'agression, dans le Traité elle est soumise à une condition préalable, la réduction des armements ; avec l'adoption du Traité on aurait eu deux catégories de garanties (4), l'une absolue et gratuite, l'autre conditionnelle. Mais ce qui est le plus important pour l'objet du travail, c'est que le Pacte et le Traité n'ont pas le même but ni le même domaine ; en effet, tandis que l'article 10 a pour but de poser la règle fondamentale de toute organisation, c'est-à-dire la défense des conquêtes, et dirige par conséquent la garantie contre une agression spéciale, l'agression extérieure contre l'intégrité ou l'indépendance, le Traité d'Assistance Mutuelle a pour but de provoquer la réduction des armements et de prêter assistance dans chaque cas d'une guerre agressive qu'il proclame un crime international.

Dans l'article 1^{er} « les H.P.C. affirment que la guerre d'agression constitue un crime international et prennent l'engagement solennel de ne pas se rendre coupables de ce crime ». Le projet Requin prévoyait l'assistance contre une agression dans le sens de l'article 10 du Pacte, mais cette conception a été rejetée par la Sous-commission de la C.T.M. ; l'assistance est promise contre toutes les guerres agressives, c'est une défense de guerre beaucoup plus générale que celle du Pacte. En effet le cas de guerre permise par l'alinéa 2 de l'article premier du Traité (« celle dirigée par un Etat partie à un différend et qui a accepté

(4) BOUFFARD. *Le Pacte d'Assistance Mutuelle de la Société des Nations*, p. 35.

la recommandation unanime du Conseil, l'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale ou la sentence arbitrale, contre une Haute Partie Contractante qui ne l'a point acceptée, pourvu, toutefois, que le premier Etat ne vise pas à porter atteinte à l'indépendance politique ou à l'intégrité territoriale de la Haute Partie Contractante ») est loin de couvrir toutes les hypothèses de guerre permise par le Pacte de la Société des Nations. Toutefois, aucune définition n'a été donnée de l'agression ; il a été jugé prudent par les différentes Commissions (5) de laisser au Conseil toute la marge de libre appréciation. Il serait à peu près impossible de donner une définition satisfaisante de la guerre agressive qui en comprendrait tous les cas sans être trop rigide ; la C.T.M. a indiqué certains faits comme étant de nature à révéler la présence de la guerre agressive, comme par exemple la mobilisation industrielle et économique, la formation secrète de corps irréguliers, une offensive aérienne ou navale, la présence des troupes sur le territoire ennemi, le refus des parties de retirer leurs forces sur une ligne tracée par le Conseil, une politique agressive, le refus de soumettre le différend à une procédure pacifique de règlement, etc...

Si une agression a lieu, l'application des sanctions ne se produit pas de la même façon dans le Traité et dans l'article 10 du Pacte. Il a été montré que, pour l'article 10, les parties ont le droit de décision en dernier lieu ; suivant le Traité, article 4, le Conseil seul peut juger si une agression s'est produite, si on est en présence du *casus foederis*. Quatre jours après la notification de l'agression au Secrétaire général, il doit désigner l'agresseur et décider si la victime a droit à l'assistance ; seules les Puissances ayant réduit leurs armements conformément au plan du Conseil y ont droit. C'est un certain progrès, d'un côté, que de

(5) BOUFFARD, *op. cit.*, p. 41 ; SCHUCKING-WEBBERG, *Satzung*, p. 433.

charger le seul Conseil de la décision. Mais qu'advient-il si l'unanimité ne se réalise pas au sein du Conseil ? Le Traité est muet sur ce point, et par conséquent l'Etat victime de l'agression, bien qu'il ait pu réduire ses armements, restera sans assistance en face de l'agresseur ; les stipulations du Pacte de la Société des Nations seront appliquées, s'il y a lieu, et si les Etats sont Membres de la Société, le Traité prévoyant, en effet, que tous les Etats de la Société ne sont pas nécessairement signataires du Traité d'Assistance, et d'autre part, que des Etats en dehors de la Société peuvent adhérer au Traité.

Quant aux sanctions le Traité est formel. En vertu de l'article 5 du Traité les signataires sont tenus de se prêter assistance « dans la forme arrêtée par le Conseil de la Société des Nations comme la plus efficace, et à prendre sans délai toutes mesures appropriées dans l'ordre d'urgence commandé par les circonstances ». Ici encore la compétence est transférée au Conseil. Il est à remarquer qu'un Etat signataire du Traité qui n'a pas réduit ses armements tout en n'ayant pas droit à l'assistance est obligé de la prêter (6). La garantie est continentale ; au cas d'une exécution militaire, l'assistance (art. 5, b) ne sera demandée, en principe, qu'aux puissances du même continent. Il faut ajouter que les sanctions peuvent devenir actives même si une agression ne s'est pas produite. En effet, l'article 3 prévoit que le Conseil peut être appelé à délibérer sur certains actes autorisant la crainte d'une agression future, et qu'il peut décider d'appliquer les sanctions sans que l'agression à proprement parler se soit produite.

Conformément à la résolution XV de la Troisième Assemblée (7) les articles 6, 7 et 8 du Traité, encouragent la

(6) GONSIOROWSKI, *op. cit.*, t. II, p. 442.

(7) Résolution XV (*Actes de la Troisième Assemblée*, S. pl., p. 292) : « L'Assemblée,

Tout en affirmant que la réduction des armements visée par l'article

conclusion, sous le contrôle du Conseil, des traitées particuliers ou accords régionaux, complémentaires du Traité général. Dans ces accords les Etats signataires peuvent s'engager, pour le cas d'une agression, à se prêter assistance immédiatement, avant que la délibération du Conseil ait eu lieu, et dans les formes non-prévues par le Conseil.

Le Traité d'Assistance Mutuelle, entre autres, avait la prétention de rendre la garantie plus efficace et plus rapide, et de supprimer le doute qui planait sur l'existence même de la garantie dans le système de l'article 10. Si, d'un certain point de vue, il a réussi dans sa tâche, d'un autre côté, il a laissé la garantie aussi précaire, sinon davantage.

D'abord le Traité rend la garantie continentale ; puis, il exige la réduction des armements comme contre-partie du droit à l'assistance qu'il fait dépendre de la seule décision du Conseil. Au premier abord cela paraît un progrès certain sur le système de l'article 10 du Pacte, mais en réalité il en est autrement : la décision doit être unanime et, même d'après l'art. 5 *in fine* « les Hautes Parties Contractantes dont l'assistance aura été requise par le Conseil » sont appelées à y siéger ; faute d'unanimité, aucune assistance n'est due bien que la réduction des armements ait été opérée.

L'adhésion au Traité étant possible aux Membres comme aux non-Membres de la Société des Nations (avec le consentement des deux tiers des Membres signataires), il

8 du Pacte ne peut porter tous ses effets pour la paix du monde que si elle est générale,

Tient à souligner l'importance que peuvent avoir des accords régionaux tendant à une réduction des armements, et qui, le cas échéant, pourront même dépasser les mesures fixées pour la réduction générale ;

Et prie le Conseil de demander à la C. T. M. d'envisager, aux cours de ses travaux ultérieurs, la possibilité de recommander la conclusion de semblables accords aux Etats qui pourraient y être intéressés. »

existe par suite quatre catégories d'Etats au regard de ce Traité (8), ce qui rend son fonctionnement très complexe.

Toutes ces considérations ont contribué à son rejet. Comme l'a dit le gouvernement britannique dans sa réponse à la consultation du Conseil (9) « la garantie fournie par le projet de traité est tellement précaire qu'aucun gouvernement responsable ne se jugera fondé à consentir en retour à aucune réduction sensible de ses armements ».

Ce projet de traité montre qu'on s'est rendu compte des lacunes du système de garantie de l'article 10 ; c'est un commencement d'organisation qui a échoué. Le Traité d'Assistance Mutuelle n'était pas en concordance parfaite avec le Pacte, c'est pourquoi il faut se demander si, peut être, la voie d'amendement du Pacte, en dépit de ses lenteurs ne serait pas préférable à l'élaboration d'un traité indépendant dont l'accession reste libre à tous les Etats.

(8) ERICH, *op. cit.*, R. D. I. L. C., 1924, p. 4.

(9) C. 347. M. 118. 1924. IX. (C. T. A. 439).

SECTION II

Le Protocole de Genève

Le Traité d'Assistance Mutuelle condamnait la guerre et organisait tout un système répressif, mais il négligeait d'indiquer les moyens de résoudre pacifiquement les différends. Le Protocole de Genève, ce point lumineux de l'histoire des relations internationales d'après la guerre, comblera cette lacune.

Déjà la première Conférence de La Haye avait été convoquée dans le but d'opérer une réduction des armements ; les deux Conférences de La Haye ont traité le problème de l'arbitrage ; aucune d'elles n'a entamé celui des sanctions. Le Pacte de la Société des Nations organise déjà les sanctions, et le Traité d'Assistance Mutuelle a essayé d'en former un système complet. Le Protocole de Genève, que la Cinquième Assemblée a élaboré dans un élan magnifique vers la paix, lie les trois problèmes : arbitrage, sécurité, réduction des armements, pour les résoudre dans un seul acte. Le Protocole forme la suite logique du Traité d'Assistance Mutuelle. La pièce maîtresse de ce nouveau système devait être l'arbitrage obligatoire. Il est, comme l'a dit M. Politis, rapporteur de la Première Com-

mission de la Cinquième Assemblée (10), « la base essentielle du système proposé. Il est apparu comme l'unique moyen d'atteindre le but poursuivi par la Société des Nations, à savoir l'établissement d'un ordre pacifique et légal dans les rapports des peuples ».

Le Traité a lié la réduction des armements à la garantie ; quant à la sécurité et à l'arbitrage, nous devons certainement leur liaison à un projet élaboré plusieurs mois avant la réunion de la Cinquième Assemblée par un groupe américain qui comprenait notamment le Général Bliss, le professeur Shotwell et le jurisconsulte D. H. Miller (11).

L'accession au Protocole était librement ouverte à tous les Etats, Membres ou non de la Société des Nations, quoiqu'il fût peu probable que les Etats en dehors de la Société signassent le Protocole sans entrer dans la Société qui imposait des obligations moindres et, d'un autre côté, leur donnait éventuellement la possibilité de siéger au Conseil. La mise en vigueur du Protocole dépendait d'un certain nombre de ratifications, de la convocation d'une Conférence générale de désarmement et de l'adoption par elle, d'un plan de réduction des armements nationaux, et enfin, de l'exécution de ce plan (article 21 du Protocole). La plupart de ces conditions n'ayant pas été remplies, le Protocole de Genève, après tant d'espairs, est resté lettre morte.

Le Protocole considère la guerre d'agression comme un manque à la solidarité internationale et comme un crime, et, par suite, les Etats signataires s'engagent à ne pas y recourir. C'est une interdiction générale de la guerre, qui

(10) *Arbitrage, sécurité et réduction des armements*. Extraits des débats de la Cinquième Assemblée. (C. 708. 1924. IX.), p. 348.

(11) Voir le texte anglais du projet dans la R. D. I. L. C. 1924, pp. 304 et s., le texte français dans les *Extraits*, pp. 261 et s.

ne connaît plus, comme le Pacte, la classification des guerres licites et des guerres illicites ; ce ne sont pas les agressions au sens de l'article 10 du Pacte, c'est l'agression prise comme un terme général, non seulement l'agression limitée à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique qui est interdite par l'article 10 du Pacte. Cette défense de la guerre agressive existe entre les Etats signataires du Protocole ou contre les Etats qui, le cas échéant, accepteraient les obligations du Protocole relatives au règlement des conflits ; la guerre reste permise contre un Etat non signataire du Protocole qui se refuse à accepter ses obligations (12). Au surplus, cette interdiction de la guerre ne comprend pas le droit pour chaque Etat de se défendre (art. 2) (13) et les cas de participation à une guerre des sanctions (assistance contre l'agression et l'exécution d'une sentence, au besoin par la force).

Le Protocole en rendant l'arbitrage obligatoire, force le sens de l'arbitrage tel qu'il a été défini à La Haye : « le règlement des litiges entre les Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit » (art. 37 de la Convention du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux). Le Protocole compose un mélange savant d'arbitrage et de médiation (dans le sens que ces deux procédés ont eu jusque là) pour arriver à un règlement pacifique obligatoire des différends internationaux (articles 3, 4 et 6 du Protocole). Les Etats signataires s'engagent à adhérer à la clause facultative de la Cour permanente de Justice internationale ; si le différend n'est pas de la compétence de la Cour, ou à défaut d'un arrangement amiable, grâce au système du Protocole on arrivera toujours à une solution, soit par une sentence arbitrale, soit par une décision du Conseil ou de l'Assemblée.

(12) WEHBERG, *Le Protocole de Genève* : cours à l'Académie de Droit International de la Haye, 1925-II, p. 31.

(13) *Ibid.*, p. 45 voir les réflexions très intéressantes de M. Wehberg contre le droit à la guerre défensive.

Il y a tout de même quatre catégories de litiges qui échappent à l'arbitrage dans le système du Protocole :

a) Art. 4, alinéa 5 : « en aucun cas ne pourront être remises en question les solutions ayant déjà fait l'objet d'une recommandation unanime du Conseil acceptée par l'une des Parties intéressées » ; c'est le principe de l'autorité de la chose jugée.

b) Art. 4, alinéa 7 : « les dispositions du présent article ne s'appliquent pas au règlement des différends qui pourraient s'élever à la suite des mesures de guerre prises par un ou plusieurs Etats signataires en accord avec le Conseil ou l'Assemblée » ;

c) L'article 5 du Protocole reconnaît l'exception de l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte relative à la compétence exclusive des Parties ; d'une manière heureuse l'article 5 ajoute (14) : « Si la question est reconnue par la Cour permanente ou par le Conseil comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, la décision intervenue n'empêchera pas que la situation soit examinée par le Conseil ou l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte ».

d) Enfin il est une quatrième catégorie d'exceptions que le Protocole ne mentionne pas, mais que le rapporteur M. Politis a donnée dans son rapport (15) ; elle est constituée par les différends qui « auraient pour objet la révision des traités et actes internationaux en vigueur, ou qui tendraient à mettre en cause l'intégrité territoriale présente des Etats signataires ».

Les Etats signataires s'engagent à exécuter de bonne foi la sentence ou la recommandation (art. 4, al. 6). Si la partie condamnée refuse de s'exécuter, le Conseil prend les mesures financières et économiques nécessaires ; il peut

(14) ADATCI. *Les amendements japonais au Protocole de Genève*, R. D. I. L. C., 1924, p. 543.

(15) *Extraits*, p. 353.

autoriser la partie gagnante à recourir à la force pour s'assurer le bénéfice de l'arbitrage.

Un des points les plus graves c'est celui de déterminer l'agresseur. Qui en sera compétent ? La constatation se fera-t-elle à temps pour pouvoir porter assistance à la victime ? Le Traité d'Assistance Mutuelle a chargé le Conseil de la mission de déterminer à l'unanimité, dans le délai de quatre jours, l'Etat agresseur. Le Protocole adopte un autre système, celui de la constatation automatique de l'agresseur. L'article 10 du Protocole pose plusieurs présomptions d'agression qui ne tombent que devant un vote unanime et contraire du Conseil.

Un Etat signataire qui refuse de soumettre le différend à la procédure pacifique est présumé agresseur, de même que celui qui refuse de se conformer à la décision judiciaire ou arbitrale ou à la recommandation unanime du Conseil, et celui qui passe outre à une décision reconnaissant que le différend est de la compétence exclusive d'un Etat sans avoir suivi préalablement la procédure prévue par l'article 11 du Pacte de la Société des Nations. Lorsque la procédure pacifique suit son cours, le Conseil peut, conformément à l'article 7 du Protocole, prescrire certaines mesures provisoires relatives aux armements ; le refus de se soumettre aux sommations du Conseil pour faire cesser les violations des mesures provisoires, constitue aussi une présomption de l'agression. La violation d'une zone démilitarisée dont la création est recommandée par le Protocole (art. 9), comme par le Traité d'Assistance Mutuelle, est assimilée au recours à la guerre. Dans tous ces cas il ne peut y avoir d'hésitation, le système joue automatiquement (16).

A défaut des présomptions le Conseil désigne, à l'una-

(16) BASSETT, *The League of Nations*, p. 373.

nimité, l'agresseur. S'il ne peut réaliser l'unanimité, il doit prescrire aux belligérants l'armistice dont il déterminera les conditions à la majorité des deux tiers. Si un Etat refuse l'armistice ou en viole une des conditions, il est considéré comme agresseur. Mais qu'arrivera-t-il si le Conseil ne réussit pas à réunir la majorité des deux tiers ? Le Protocole ne le dit pas.

Ainsi le système du Protocole est complet ; dans la majeure partie des cas l'agresseur sera déterminé automatiquement, mais on arrivera toujours à faire disparaître les hostilités. Il est à remarquer que l'Etat qui est déclaré agresseur, suivant le Protocole, n'a pas nécessairement déjà engagé la guerre ; ainsi, par exemple, la violation d'une zone démilitarisée suffit pour être désignée comme agresseur.

D'après le Pacte chaque Membre décide lui-même s'il y a lieu d'avoir recours aux sanctions. Le Protocole confie cette mission au Conseil ; une fois l'agression constatée il (art. 10 *in fine*) « enjoindra aux Etats signataires d'appliquer sans retard contre l'agresseur les sanctions visées à l'article 11 du présent Protocole, et tout Etat signataire, ainsi requis, sera dès lors fondé à exercer les droits d'un belligérant ». C'est un grand progrès sur le système de l'article 10 du Pacte. Dès que le Conseil a donné l'ordre d'appliquer les sanctions, elles se déclenchent, elles deviennent immédiatement opérantes. L'obligation pour les Etats d'appliquer aussitôt les sanctions à l'agresseur est certaine ; pourtant si un Etat signataire refuse de collaborer à l'action commune ou bien ne collabore pas d'une façon loyale et effective, ces agissements n'entraînent, envers lui, aucune sanction répressive, quoique la violation de l'obligation soit certaine. De ce côté, l'obligation d'appliquer les sanctions est imparfaite comme le reconnaît le rapport de la Troisième Commission (17).

(17) *Extraits*, p. 359.

Une fois l'ordre d'appliquer les sanctions à l'agresseur donné par le Conseil, tout Membre signataire reste maître de choisir la meilleure méthode de sanctions. Mais l'article 11 du Protocole est beaucoup plus explicite que le Pacte sur les mesures à appliquer ; si dans le Pacte des doutes pouvaient subsister pour savoir si les sanctions militaires sont obligatoires, la rédaction du Protocole ne le permet pas : les mesures militaires sont obligatoires au même degré que les mesures financières et économiques. Mais les Etats signataires restent pourtant juges du point de savoir comment rendre leur coopération effective. Comme l'a très bien défini M. Sibert (18) « les signataires du Protocole demeurent maîtres, dans son système, non pas de ce qu'ils doivent faire, mais de ce qu'ils feront » ; ils choisiront la meilleure méthode pour rendre leur collaboration loyale et effective, sur le domaine économique comme sur le domaine militaire. Le Conseil jouera le rôle de conseiller. Si les deux parties sont déclarées agresseurs, les sanctions économiques et financières doivent être appliquées seules ; dans ce cas il n'y a ni victime ni premier coupable, il s'agit de rétablir la paix, non de secourir l'un ou l'autre Etat.

Le Traité d'Assistance Mutuelle a rendu les sanctions purement continentales ; dans le Protocole elles sont universelles. Au plus permet-il une certaine élasticité d'interprétation, quand il s'agit de savoir si un Etat a exécuté ses engagements ; l'article 11 impose la collaboration à tout Etat signataire « dans la mesure que lui permettent sa situation géographique et les conditions spéciales de ses armements ». Cela est évident ; mais l'obligation d'appliquer les sanctions pèse sur tous les signataires, sur les voisins comme sur les Etats d'un autre continent.

Les accords particuliers qui ont joui d'une grande faveur dans le Traité d'Assistance Mutuelle restent permis.

(18) SIBERT, *La sécurité internationale*, R. D. I. L. C., 1922, p. 217.

sous le régime du Protocole (art. 13), mais n'ont plus la même efficacité. Conclus sous le contrôle du Conseil ils ne peuvent plus devenir effectifs avant la **décision du Conseil** désignant l'agresseur ; en outre, ils restent librement ouverts à l'adhésion des Membres de la Société. C'est un compromis entre les partisans et les **ennemis des accords particuliers**. Pourtant, même ainsi affaiblis ils présentent indubitablement une sécurité additionnelle pour les Etats faibles (19).

Le Conseil qui déclanche les sanctions a seul qualité pour les faire cesser, et empêcher ainsi les Etats de les poursuivre dans un but égoïste. L'agresseur doit supporter « jusqu'à la limite extrême de sa capacité » tous les frais occasionnés par les opérations ainsi que la réparation de tous les dommages; cependant on ne pourra pas porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'agresseur, soit à titre de peine soit à titre de dommages-intérêts ; cela confirme l'opinion ici soutenue (20) ; quoique par l'agression l'Etat se soit rendu coupable d'une violation de la solidarité internationale, il continue à avoir droit au respect promis par l'article 10 du Pacte, de son intégrité et de son indépendance.

Le Protocole, élaboré et voté au milieu de l'enthousiasme par la Cinquième Assemblée, n'est pas entré en vigueur. Le désarmement, ou mieux la réduction des armements n'est pas encore réalisée. Mais l'obstacle principal, c'est qu'entre temps il s'est produit un changement politique en Grande-Bretagne, et le nouveau gouvernement n'a pas cru pouvoir accepter le Protocole; le refus d'une grande puissance a suffi pour enterrer le Protocole (21).

L'évolution de l'organisation internationale se fait successivement par étapes. Le Pacte est le premier pas le plus

(19) HOLIER, *Solution pacifique des litiges internationaux*, p. 546.

(20) Supra, chap. III, sect. II, § 2.

(21) PÉRI, *Genève-Locarno*, p. 159.

décisif; le Protocole est le second non moins décisif que les Etats n'ont pas encore osé faire. Même s'il n'a pas été adopté, s'il n'est aujourd'hui qu'un texte sans vie, il reste quelque chose de son souffle généreux dans l'esprit international. Dans l'histoire de la pensée pacifique, il forme une étape remarquable. S'il n'a pas changé le Pacte de la Société des Nations, il influe pourtant sur l'interprétation de certaines de ses clauses qui ne peuvent plus aujourd'hui être interprétées qu'à travers le Protocole.

SECTION III

Les Accords de Locarno

Avant la guerre le point central de l'organisation de l'Occident était la neutralité permanente imposée à la Belgique par les traités de 1831 et 1839. Après la violation de cette neutralité par un des signataires, l'Allemagne, en 1914, le Traité de Versailles l'a abrogée. Nous n'entrerons pas ici dans la discussion de savoir si la neutralité belge a été abrogée en 1919 par le Traité de Versailles ou bien seulement en 1925 par les accords de Locarno ; le fait existe que la Belgique a été admise comme Membre originaire de la Société des Nations sans aucune réserve relative à sa neutralité, comme c'était le cas par exemple pour la Suisse ; en tout cas les accords de Locarno ont confirmé l'abrogation de la neutralité belge.

Quoiqu'il en soit, après la guerre, la seule sécurité des frontières française et belge sur le Rhin résidait dans une zone démilitarisée (rive gauche allemande du Rhin et une zone de 50 kilomètres à l'est du Rhin) et dans la garantie de la S.D.N. dont l'Allemagne n'était pas Membre.

La Société des Nations ne défend même pas toutes les guerres ; elle proclame, il est vrai, dans son article 10, pour tous les Membres le respect absolu de leur intégrité

territoriale et de leur indépendance politique, et les leur garantit contre toute agression extérieure. Mais nous avons vu que cela ne veut pas dire la garantie de l'inviolabilité des frontières, et, que cet article, quoique proclamant un principe fondamental, risque de ne pas avoir une efficacité pleine et immédiate dans le cas d'une agression, à raison de l'incertitude et du vague qui plane autour du terme d'agression dans le sens de l'article 10. La Belgique, spécialement, a changé une garantie précise et déterminée contre une garantie beaucoup plus large mais aussi plus vague. Toutes ces circonstances concouraient à créer un certain état d'insécurité pour les frontières orientales de la Belgique et de la France.

Le problème de la sécurité de ses frontières orientales a paru résolu pour la France, en 1919, par le Traité de garantie à trois (France, Angleterre, Etats-Unis), mais par suite de la non-entrée des Etats-Unis dans la Société des Nations, ce traité n'a jamais passé dans la vie. Alors ont commencé les négociations à deux entre la France et la Grande-Bretagne qui ont mené à Cannes (22) ; par le Traité de Cannes, l'Angleterre promettait de se ranger immédiatement aux côtés de la France dans le cas d'une agression non provoquée, et en outre les deux Puissances signataires prenaient l'engagement de se concerter dans le cas d'une violation ou d'une menace de violation du Traité de Versailles par l'Allemagne. Ce traité est resté à l'état de projet ; par la suite, à cause du manquement de l'Allemagne à ses obligations, la France a été amenée à occuper la Ruhr ; les conversations franco-anglaises ont cessé.

Les Accords de Locarno ont une origine mixte, alleman-

(22) Voir le texte du projet de traité de garantie adopté à Cannes dans la *Revue générale*, 1926, p 5.

de et anglaise. Encore avant l'occupation de la Ruhr le gouvernement allemand a soumis, par l'entremise des Etats-Unis, un projet par lequel toutes les puissances intéressées sur le Rhin s'engageraient, pour la durée d'une génération, à ne pas se faire la guerre sauf si un plébiscite les y autorisât. Faites dans une telle forme, ces propositions ont été repoussées par la France. Après l'échec du Protocole de Genève le gouvernement anglais a senti qu'il fallait rassurer la France, et il s'est prononcé alors pour les ententes régionales qu'il combattait auparavant ; l'Allemagne et la France y étaient amenées par des conversations qui duraient déjà depuis plusieurs mois ; d'ailleurs les exigences financières y ont joué aussi un certain rôle,

Les documents signés à Locarno sont au nombre de neuf : le protocole final, le Traité de garantie entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, autrement appelé le Pacte rhénan, deux conventions d'arbitrage entre l'Allemagne et la France, et l'Allemagne et la Belgique, deux traités d'arbitrage entre l'Allemagne d'un côté, la Pologne et la Tchécoslovaquie de l'autre côté, une lettre adressée à la délégation allemande sur l'interprétation de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, et enfin deux traités de garantie entre la France et la Pologne, la France et la Tchécoslovaquie.

Le centre de ce système locarnien est constitué par le Pacte rhénan entre les cinq puissances nommées. Dans son article premier « les H.P.C. garantissent individuellement et collectivement, ainsi qu'il est stipulé dans les articles ci-après, le maintien du *statu quo* territorial résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France, et l'immobilité desdites frontières telles qu'elles sont fixées par ou en exécution du Traité de paix signé à Versailles, le 23 juin 1919, ainsi que l'observation des dispositions des articles 42 et 43 dudit Traité, concernant la zone démilitarisée ». L'objet de la garantie

du Pacte rhénan est ainsi triple : 1° *statu quo*, 2° inviolabilité des frontières, 3° zone démilitarisée.

L'article 10 du Pacte de la Société des Nations garanti²³ : comme il a été exposé, le maintien de l'intégrité et de l'indépendance contre toute agression extérieure. Les interprétations successives ont laissé cette garantie, pratiquement, dans le vague. Le Pacte rhénan avait pour but de la renforcer et de la préciser pour une certaine région, pour certains Membres. Mais ces deux garanties n'ont ni le même sens ni la même portée, la garantie du Pacte rhénan est en même temps plus large et moins étendue que celle promise par l'article 10 du Pacte. Elle est plus large parce que, au lieu de s'appliquer à l'intégrité, elle garantit aussi l'inviolabilité des frontières qui est garantie dans une proportion restreinte par les articles 12 à 15 du Pacte ; par là elle est beaucoup plus immédiatement ou presque immédiatement efficace. Mais — et de ce côté la garantie du Pacte rhénan est plus restreinte — tandis que la garantie de l'article 10 est promise par tous les Etats pour tout le territoire, celle de Locarno est donnée par les Etats signataires pour une certaine partie de territoire, les frontières rhénanes, ce n'est pas la garantie de l'intégrité ou de l'indépendance d'un Etat, c'est la garantie du *statu quo* limitativement défini. Cette garantie s'écarte de la conception universelle de la Société des Nations et de l'hypothèse de l'article 10, pour se rapprocher de l'ambiance de la société inorganique des Etats d'avant la guerre (23).

Cette garantie est réciproque, elle peut jouer aussi bien contre l'Allemagne, la Belgique ou la France en cas de violation des obligations contractées. Le trait le plus caractéristique de cette garantie — et justement par là elle se

(23) A. de LAPRADELLE, *Principes du droit international*, Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1928-29, XV, p. 21.

rapproche de l'ambiance d'avant 1914 — c'est qu'elle n'est pas mutuelle ; elle institue deux catégories de signataires (des accords de Locarno), les Etats garants et les Etats garantis. L'Italie et la Grande-Bretagne sont toujours Etats garants, la France et la Belgique en général sont des Etats garantis qui peuvent devenir, dans des cas exceptionnels, l'une ou l'autre, l'Etat garant, l'Allemagne n'est jamais garante, elle reste dans toutes les hypothèses un Etat garanti. Les accords de Locarno limitent la liberté de la France, de la Belgique et de l'Allemagne, non pas celle de l'Angleterre et de l'Italie ; ces deux dernières puissances jouent, dans le système locarnien, le rôle d'arbitre de la paix (24).

Comme suite logique de la garantie posée par l'article premier, l'article 2 défend à l'Allemagne et à la Belgique, à l'Allemagne et à la France, de recourir à la guerre l'une contre l'autre. Cette défense de guerre n'existe qu'entre l'Allemagne et la Belgique, l'Allemagne et la France ; une guerre entre la Belgique et la France, ou entre l'Angleterre et l'Italie, ou bien entre l'Angleterre ou l'Italie et une ou plusieurs autres signataires du Pacte rhénan ne serait pas contraire au Pacte rhénan ou mieux à son texte parce qu'elle serait contraire à ce qu'on a l'habitude d'appeler l'esprit de Locarno (25).

La défense de la guerre proclamée par le Pacte rhénan comporte plusieurs exceptions quand il s'agit :

« 1° de l'exercice du droit de légitime défense, c'est-à-dire de s'opposer à une violation de l'engagement de l'alinéa précédent ou à une contravention flagrante aux articles 42 ou 43 dudit Traité de Versailles, lorsqu'une telle contravention constitue un acte non provoqué d'agres-

(24) JASPAR, *Cannes et Locarno*, Revue Générale, 1926, p. 13 ; MANDEL, *La philosophie de Locarno*, Revue hebdomadaire, 1925, p. 208.

(25) GONSIOROWSKI *op. cit.*, t. II, p. 496.

sion et qu'en raison du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée une action immédiate est nécessaire ;

« 2° d'une action en application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations ;

« 3° d'une action en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou par le Conseil de la Société des Nations, ou en application de l'article 15, alinéa 7, du Pacte de la Société des Nations, pourvu que dans ce dernier cas, cette action soit dirigée contre un Etat qui, le premier, s'est livré à une attaque ».

Ainsi les exceptions sont le droit de défense contre une agression à laquelle est assimilée la violation de la zone démilitarisée, et les guerres par suite d'une décision de la Société des Nations ; en outre les Puissances rhénanes perdent la liberté qui leur est laissée par l'art. 15, al. 7 du Pacte de la Société des Nations, d'agir librement si le Conseil ne réussit pas à faire adopter le rapport à l'unanimité ; dans ce dernier cas les Puissances rhénanes peuvent recourir à la guerre seulement contre la Puissance qui, la première, s'est livrée à une attaque.

Il est intéressant de remarquer que parmi les exceptions prévues par l'article 2 du Pacte rhénan le cas de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations n'est pas mentionné. M. Kulski (26) explique ce fait par l'opinion régnante d'après laquelle les sanctions de l'article 10 se trouveraient à l'article 16, et que, alors, en mentionnant l'article 16 parmi les exceptions, les auteurs du Pacte rhénan ont pensé aussi au cas de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations. Quoi qu'il en soit, il est hors de doute que les Etats signataires du Pacte rhénan et Membres de la Société des Nations, n'ont pas pu se libérer unilatéralement, de la

(26) KULSKI, *op. cit.*, p. 241.

sorte, des obligations leur incombant en vertu d'un engagement antérieur, pour la circonstance en vertu du Pacte de la Société des Nations.

Dans le cas d'un recours à la guerre en violation des dispositions de l'article 2 du Pacte rhénan les Etats signataires sont obligés d'appliquer les sanctions prévues. Dans le système de Locarno la décision de savoir si le *casus guarantiæ* s'est produit, appartient au Conseil, à la différence de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations. Dans ce cas, le Conseil n'a aucunement la mission de régler le différend, mais de vérifier la réalité des faits et de se prononcer alors sur l'existence du *casus guarantiæ* (27).

Tout Etat signataire pourra saisir le Conseil s'il estime qu'une violation de l'art. 2 du Pacte rhénan, ou bien une violation des articles 42 et 43 du Traité de Versailles (la violation de la zone démilitarisée est assimilée à un recours défendu à la guerre) a été commise. Si le Conseil constate la contravention à l'unanimité, il en donnera avis aux Puissances signataires qui sont juridiquement obligées de prêter immédiatement leur assistance à la victime de l'agression. Si le Conseil ne réussit pas à rendre sa décision à l'unanimité, les Puissances rhénanes perdent la liberté d'action qui leur a été laissée par l'art. 15, al. 7 du Pacte de la Société des Nations, elles ne peuvent recourir à la guerre que contre l'Etat qui, le premier, s'est livré à une agression. Même si le Conseil ne réunit pas l'unanimité, les Puissances garantes ne seront pas libérées de leur obligation de garantie qui est individuelle et collective ; si l'action commune n'est plus possible, l'action individuelle l'est toujours (28).

Le recours devant le Conseil qui vient d'être expliqué

(27) MILENKOVITCH, *Le problème de la sécurité européenne d'après les accords de Locarno*, p. 158.

(28) KULSKI, *op. cit.*, p. 257.

est la procédure ordinaire ; mais elle n'est pas exempte du défaut de lenteur ; dans certains cas une assistance immédiate pourrait être nécessaire pour sauver la victime de l'agression d'une destruction et dévastation complète ou partielle. L'article 4, al. 3, prévoit pour ces cas une procédure extraordinaire : au cas d'une violation flagrante les Puissances garantes s'engagent à prêter immédiatement assistance, sous certaines conditions. Ces conditions ont au nombre de deux : 1° il faut que la violation flagrante de l'article 2 du Pacte rhénan (interdiction de la guerre) ou de articles 42 et 43 du Traité de Versailles (zone démilitarisée) constitue un acte non provoqué d'agression ; 2° et il faut qu'à la suite de cette agression non provoquée une action immédiate soit nécessaire « en raison soit du franchissement de la frontière, soit de l'ouverture des hostilités ou du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée ». Si ces deux conditions se produisent, l'aide doit être immédiate, avant toute décision du Conseil ; ce dernier sera saisi ultérieurement et prendra la décision à l'unanimité des voix, à l'exclusion de celles des Parties engagées dans les hostilités ; les Parties contractantes s'engagent à agir en conformité des recommandations du Conseil votées dans ces conditions. Il est à remarquer que les Parties contractantes sont les seuls juges pour savoir si ces conditions se sont produites, c'est-à-dire si l'agression n'est pas provoquée et si une action immédiate est nécessaire ; si elles jugent affirmativement et interviennent activement dans la controverse, elles perdent le droit de vote au Conseil ; cette considération risque d'être d'un poids prépondérant sur la décision à prendre par chaque Etat signataire du Pacté rhénan.

D'ailleurs tout le système de détermination de l'agresseur est assez précaire, et risque d'échouer à cause de la mauvaise foi d'un ou de plusieurs Etats. Le Protocole de Genève avait mis sur pied un appareil ingénieux qui, dans

la majorité des cas, jouait automatiquement. Pourtant, bien que la décision à prendre dépende du vote des Etats garants eux-mêmes, on ne peut pas dire que la garantie de Locarno constitue un engagement potestatif ; le Pacte rhénan, en effet, précise les circonstances de la garantie, et ne laisse, à la décision du Conseil et des garants, que la constatation réelle de ces faits ; c'est pourquoi cette garantie ne constitue pas une obligation potestative, mais bien une obligation juridiquement valable (29).

Une fois la décision du Conseil rendue à l'unanimité ou une agression étant jugée non provoquée et exigeant une aide immédiate, les Etats signataires doivent prêter immédiatement et effectivement leur assistance.

Comme complément de l'engagement de ne pas recourir à la guerre, l'Allemagne et la Belgique, l'Allemagne et la France prennent, dans l'article 3, l'engagement de régler par la procédure pacifique tous les différends qui viendraient à se poser entre eux, après avoir épuisé la procédure diplomatique ordinaire ; il en résulte que des conversations diplomatiques doivent précéder tout recours soit à la Cour Permanente soit à la Commission de conciliation, soit au Conseil. Les détails de la procédure sont réglés dans deux Conventions d'arbitrage signées le même jour entre l'Allemagne et la Belgique, l'Allemagne et la France.

Sans entrer dans les détails de la procédure pacifique instituée par les Accords de Locarno, indiquons qu'elle est différente suivant qu'on se trouve en présence des différends d'ordre juridique ou bien d'ordre politique. Les différends d'ordre juridique seront soumis à la Cour permanente à la requête d'une Partie, et à défaut d'un commun accord qui les soumettrait soit à la Commission perma-

(29) GONSIOROWSKI, *op. cit.*, t. II, p. 509.

nente de conciliation (art. 2 de la Convention d'arbitrage) soit à un Tribunal arbitral (art. 16 de la Convention). Quant aux différends politiques ils seront soumis d'abord à la Commission de conciliation ; si l'arrangement proposé par elle n'est pas agréé par les Parties, chacune d'elles pourra soumettre le différend au Conseil qui statuera conformément à l'art. 15 du Pacte de la Société des Nations (art. 17 et 18 de la Convention d'arbitrage) ; la Commission de conciliation joue le rôle de Tribunal de première instance à l'égard du Conseil. Toute juridiction saisie du différend, Cour permanente, Tribunal arbitral, Commission de conciliation ou Conseil, pourra indiquer des mesures provisoires que les gouvernements respectifs ont pris l'engagement d'exécuter (art. 19 de la Convention).

Cette procédure qui prévoit une solution pour tous les cas, comporte trois exceptions dans lesquelles les différends ne sont pas soumis à la procédure des Accords de Locarno ; le but commun de ces exceptions est « de ne pas déranger l'état déjà existant entre les Parties signataires en vertu des autres engagements en vigueur ». (30) Ce sont :

a) « Les contestations nées de faits qui sont antérieurs à la présente convention et qui appartiennent au passé ». (art. premier, al. 2).

b) « Les contestations pour la solution desquelles une procédure spéciale est prévue par d'autres conventions en vigueur ». (art. premier, al. 3).

c) « S'il s'agit d'une contestation dont l'objet, d'après la législation intérieure de l'une des Parties, relève de la compétence des tribunaux nationaux de celle-ci, le différend ne sera soumis à la procédure prévue par la présente convention qu'après jugement passé en force de

(30) MILENKOVITCH, *op. cit.*, p. 139.

chose jugée rendu dans des délais raisonnables, par l'autorité judiciaire nationale compétente ». (art. 3).

Le recours obligatoire aux procédés de règlement pacifique et l'exécution des sentences rendues ne sont pas assurés d'une manière parfaite. L'article 5 du Pacte rhénan en règle les détails. Si une Partie refuse de se conformer à la procédure prévue ou refuse d'exécuter une sentence ou un jugement et recourt à la guerre, les sanctions du Traité lui seront applicables ; si, au contraire, une Partie refuse de se conformer à la procédure pacifique de règlement ou bien refuse d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire sans, toutefois, commettre une violation de l'art. 2 du Pacte rhénan (recours à la guerre) ou des art. 42 et 43 du Traité de Versailles, les sanctions ne lui sont pas applicables de plein droit ; dans ce cas, l'autre Partie peut saisir le Conseil qui proposera des mesures à prendre pour l'exécution de la décision arbitrale ou judiciaire ou pour amener la Partie récalcitrante à se conformer à la procédure prévue par les accords ; les Etats signataires s'engagent à se conformer aux propositions du Conseil (31) ; ce dernier peut même autoriser la Partie plaignante à recourir à la guerre contre la Partie récalcitrante ; on serait dans ce cas en présence de l'exception prévue par l'art. 2, 3^e alinéa. De tout cela il résulte que, si l'exécution d'une sentence arbitrale ou d'un jugement est assurée par le Pacte rhénan, l'exécution d'un rapport du Conseil, même voté à l'unanimité, ne l'est pas ; c'est la reproduction du système du Pacte de la Société des Nations.

Les Conventions d'arbitrage entre l'Allemagne et la Pologne, l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, répètent les termes des conventions d'arbitrage de l'Allemagne avec la Belgique et la France ; mais comme pour la Pologne et

(31) POLITIS, *Les Accords de Locarno*, R. D. I. L. C., 1925, p. 722.

pour la Tchécoslovaquie il n'existe pas un traité pareil au Pacte rhénan, par lequel les frontières du côté de l'Allemagne leur seraient garanties par des Etats tiers, et qui en même temps assureraient l'exécution des sentences, ces Conventions commencent par rappeler trois principes qui doivent servir de base. Ce sont :

a) le respect des droits établis par les traités ou résultant du droit des gens est obligatoire pour les tribunaux internationaux ;

b) les droits d'un Etat ne sauraient être modifiés, que de son consentement ;

c) la sincère observation des procédés de règlement pacifique des différends internationaux permet de résoudre, sans recourir à la force, les questions qui viendraient à diviser les Etats contractants.

Vu le manque d'une garantie spéciale, et vu, d'un autre côté, l'article 21 de ces conventions qui spécifient qu'elles ne portent en aucune façon atteinte aux droits et devoirs des Etats signataires dans leur qualité de Membres de la Société des Nations, le rappel de ces trois principes n'était pas superflu ; à défaut d'une garantie analogue à celle donnée aux frontières rhénanes, c'était une satisfaction platonique donnée à la Pologne et à la Tchécoslovaquie.

Un arrangement pareil au Pacte rhénan n'a pas pu être conclu pour les frontières de ces deux pays avec l'Allemagne, à cause de graves difficultés politiques dont une des principales a été le refus de la Grande-Bretagne de promettre sa garantie pour les frontières orientales. Pourtant la France a tenu à rassurer ses alliés, et le même jour elle a signé deux traités, l'un avec la Pologne, l'autre avec la Tchécoslovaquie, par lesquels ces pays se promettaient aide et assistance immédiate, si l'Allemagne venait à manquer à ses engagements et recourait à l'agression. Pratiquement ces cas se réduisent à l'application de l'art. 16 et

de l'art. 15, al. 7 du Pacte de la Société des Nations ; nous pensons qu'il faut y inclure l'art. 10 du même Pacte, parce que les Etats n'ont pas pu se libérer des obligations qu'ils ont contractées comme Membres de la Société des Nations. Dans les autres cas de guerre, ces Etats peuvent rester neutres. La France même ne peut pas secourir ses alliés à l'est, sous peine de se voir appliquer les sanctions du Pacte rhénan.

Les Accords de Locarno avaient pour but de créer un certain état de sécurité dans l'Europe occidentale. Mais en créant un système spécial de garantie pour les frontières du Rhin, ils établissent une distinction entre les frontières orientales et les frontières occidentales de l'Allemagne, et cette différence de régime ne cesse pas d'être inquiétante et même troublante. Il est vrai que les Accords signés à Locarno consacrent la même procédure pacifique de règlement des différends internationaux, mais pour certains pays cette procédure est garantie et sanctionnée, pour d'autres seulement proclamée.

Ces accords entrent dans le système de la Société des Nations, ils font constamment appel à ses organes, Conseil ou Assemblée, leur liaison avec le Pacte n'est pas douteuse. Ce sont les besoins particuliers d'une région qui ont provoqué Locarno ; par là, ces Accords entrent sous la dépendance de l'article 21 du Pacte de la Société des Nations.

Les actes signés à Locarno présentent des avantages certains sur le Pacte de la Société des Nations. Le Pacte permet certaines guerres comme licites, le Pacte rhénan interdit toutes les guerres entre les Puissances rhénanes, sauf les exceptions strictement prévues qui se ramènent à la guerre défensive ou à la guerre d'exécution. Puis les Accords perfectionnent la procédure pacifique de règlement, surtout celle pour les différends d'ordre juridique. Et enfin, ils ont le mérite de préciser les obligations incombant aux Membres par l'article 16 du Pacte.

Mais à côté des avantages certains, ces Accords présentent aussi des défauts, dont un des principaux est la reconnaissance indirecte que le Pacte de la Société des Nations n'assure pas une sécurité suffisante. Par la même ils créent une distinction dangereuse entre les frontières occidentales et orientales de l'Allemagne, inégalité dont nous venons de dire quelques mots. Puis, le système locarnien présente des défauts organiques de fonctionnement en maintenant l'exigence de l'unanimité au sein du Conseil, et risque par là de ne pas arriver, dans certains cas, à un résultat satisfaisant, surtout à cause du manque de critérium sûr pour la désignation de l'agresseur (32). En présence d'une violation flagrante les Etats garants seront tentés de ne pas intervenir immédiatement, avant la réunion du Conseil chargé de se prononcer sur l'agression, de crainte de perdre leur droit de vote au Conseil ; c'est une tentation qui n'est pas seulement théorique. Enfin la procédure pacifique et obligatoire de règlement des différends, malgré ses avantages certains, présente, comme il a été exposé, quelques défauts. Les Accords de Locarno, comme tous les traités internationaux font appel à la bonne foi des Parties contractantes.

La vraie valeur de ces Accords réside dans le fait que c'est le premier acte international consenti librement par l'Allemagne, le vaincu de 1918, après la guerre. C'est surtout un fait de valeur politique, un acte qui a créé une atmosphère de détente, c'est « un acte qui ramène à la Société des Nations expérience, crédit et confiance ». (33) Et la plus grande valeur de ces actes doit être cherchée non pas dans le domaine strictement juridique, mais, comme

(32) MILENKOVITCH, *op. cit.*, p. 197.

(33) A. de LAPRADELLE, Cours à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, 1928-1929, p. 29.

l'a dit M. Politis (34) « dans le domaine des impondérables ».

Les Accords de Locarno ont été conclus à Locarno, en Suisse, le 16 octobre 1925, et signés à Londres le 1^{er} décembre de la même année. Ils devaient entrer en vigueur par l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations et le dépôt des Actes au Secrétariat de la Société ; ces deux conditions ont été remplies les 8 et 14 septembre 1926. Ils doivent rester en vigueur jusqu'à ce que le Conseil, à la demande de l'un des signataires, par une demande notifiée trois mois d'avance aux autres signataires, constate, à la majorité des deux tiers, que la Société elle-même donne à ses Membres des garanties suffisantes ; une année après ce vote les Accords ne seront plus en vigueur.

(34) POLITIS, *op. cit.*, p. 729.

SECTION IV

Le Pacte de Paris

Le Pacte de la mise de la guerre hors la loi signé à Paris le 27 août 1928, connu aussi sous le nom de Pacte Briand-Kellogg, tire son origine d'une proposition de conclusion d'un pacte de paix perpétuelle entre les Etats-Unis et la France, proposition émise par M. Briand en juin 1927. On se trouvait, à ce moment, devant l'expiration du traité d'arbitrage franco-américain de 1908 qu'on songea à fonder avec le traité Bryan de 1914 ; cette circonstance a activé les pourparlers. L'idée émise par M. Briand fût chaleureusement acceptée par les Etats-Unis et le secrétaire pour les affaires étrangères M. Kellogg proposa d'en étendre le bénéfice à toutes les nations. Se trouvant en présence de sa proposition ainsi modifiée, la France a cru utile d'énoncer certaines réserves relatives notamment à la guerre défensive et aux obligations découlant du Pacte de la Société des Nations, des Accords de Locarno et d'autres traités internationaux à sa charge. Autour de ces réserves énoncées par la France un long échange de notes s'en est suivi, et finalement, le 27 août 1928, a été signé à Paris le Pacte multilatéral de renonciation à la guerre, auquel ont adhéré jusqu'à aujourd'hui plus de soixante Etats.

Les idées principales de ce pacte sont exprimées dans les deux premiers articles :

Article I : « Les H.P.C. déclarent solennellement au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends nationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles ».

Article II : « Les H.P.C. reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être cherché que par des moyens pacifiques ».

Ainsi le Pacte contient deux idées, la défense de la guerre et l'arbitrage, au sens large du mot tel qu'il a été employé au Protocole de Genève, obligatoire.

Le Pacte de Paris, en principe, est signé sans aucune réserve expresse ; mais l'analyse même de sa rédaction et surtout les correspondances diplomatiques échangées en font ressortir plusieurs. Le recours à la guerre est condamné (ce n'est pas une idée tellement neuve), mais il reste pourtant quelques catégories de guerres permises. La France a demandé la condamnation de la guerre d'agression, mais les Etats-Unis ont marqué une répugnance contre toute définition ou spécification de la guerre, par crainte de voir déjouer toute définition (35). Tout recours à la guerre pour le règlement des différends et en tant qu'instrument de politique nationale est défendu ; il n'en résulte nullement qu'une guerre défensive contre l'agression soit condamnée par le Pacte de Paris ; chaque Etat garde ce droit et M. Kellogg l'a reconnu dans plusieurs notes et dis-

(35) « Technical definitions are easily evaded by a nation which desires to go to war for selfish purposes » ; KELLOGG, *The settlement of international controversies by pacific means*, Address., p. 6.

cours, notamment dans celui prononcé le 28 avril 1928 devant l'American Society for International Law (36).

Le Pacte de Paris est aujourd'hui presque universel, mais il reste pourtant des Etats qui n'y ont pas adhéré. En vertu de sa rédaction les Parties contractantes renoncent à la guerre « dans leurs relations mutuelles », par conséquent, abstraction faite d'autres engagements internationaux, la guerre reste permise contre les Etats non signataires du Pacte Briand-Kellogg (37).

Il est dit, dans le préambule du traité, que tous les Etats signataires sont « convaincus que tous changements dans leurs relations mutuelles ne doivent être recherchés que par des procédés pacifiques et être réalisés dans l'ordre et dans la paix, et que toute puissance signataire qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privée des bénéfices du présent traité. « Et M. Kellogg dans sa note annexe au traité reconnaît expressément qu'un Etat signataire du Pacte de Paris, en recourant à la guerre contrairement aux engagement de ce Pacte, rend la pleine liberté d'action aux autres signataires envers lui. Par conséquent toute guerre de sanction entreprise en vertu des obligations incombant aux Membres de la Société des Nations reste possible et permise, parce que entreprise contre un violateur du Pacte de Paris, et ensuite parce qu'elle n'est pas un instrument de politique nationale.

Les exceptions citées de guerres permises sont nécessaires. Ce qui est plus grave c'est que le Pacte Briand-Kel-

(36) « That right is inherent in every sovereign State and is implicit in every treaty. Every nation is free at all times and regardless of treaty provisions to defend its territory from attack or invasion and it alone is competent to decide whether circumstances require recourse to war in self-defense. » KELLOGG, *The French draft of the multilateral treaty for the renunciation of war*, p. 1.

(37) BALBAREU, *Le Pacte de Paris*, p. 79.

logg laisse subsister, tacitement, la doctrine de Monroë, qui constitue, comme nous l'avons vu, un certain droit de police des Etats-Unis sur le continent américain, un droit d'ailleurs sans aucune limite strictement fixée, aux contours très vagues ; cette raison a suffi pour que plusieurs républiques américaines ne signent pas ce Pacte. Le gouvernement anglais a émis, dans sa réponse aux propositions américaines, une réserve semblable à la doctrine de Monroë, peut-être plus large encore, relative aux communications et intérêts de l'Empire britannique.

Ayant défendu le recours à la guerre comme moyen de résoudre les conflits, l'article 2 du Pacte reconnaît « que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles (les H.P.C.), ne devra jamais être cherché que par des moyens pacifiques ». Sans aucun doute le meilleur moyen d'abolir la guerre comme moyen de solution des différends est d'étendre la conciliation et l'arbitrage à tous les conflits. Le Pacte de Paris proclame le principe de l'arbitrage ou conciliation obligatoires, mais sans aucune précision ; c'est un principe sans aucune précision ou sanction, et quand on sait combien les Etats tiennent à la notion surannée de la souveraineté absolue, il est facile d'imaginer que, malgré cette proclamation solennelle et théorique, la majorité des conflits, surtout s'il s'agit des rapports entre les grandes et les petites puissances, resteront sans solution, ou au moins sans solution arbitrale ou judiciaire.

Le Pacte de Paris est une déclaration qui ne prévoit aucune sanction. Il est intéressant de constater pour les Etats-Unis que « leurs efforts et leur désir d'imposer au monde moderne certaines formules idéales contrastent parfois étrangement avec le réalisme qui fait le fond de

la nature des peuples des Etats-Unis d'Amérique » (38). Tout ce que ce pacte prévoit c'est que les cosignataires seront déliés envers le violateur qui, ainsi, s'expose soit à l'action collective, s'il est Membre de la Société des Nations et si on se trouve en présence d'une guerre qualifiée illicite par le Covenant ou bien en contradiction avec l'article 10, soit à une ou plusieurs actions individuelles purement facultatives ; le Pacte de Paris ne prévoit aucune sanction, et même en présence d'une violation flagrante et scandaleuse, en vertu de ses stipulations seulement, tous les signataires peuvent s'abstenir de toute action envers le violateur sans manquer au Pacte Briand-Kellogg. De même si un Etat refuse d'exécuter une sentence arbitrale, on ne peut pas recourir à la guerre contre lui, d'après les stipulations de ce pacte, et cela peut devenir grave parce que c'est alors une prime à la violence.

Prétendre que la guerre n'est plus permise ne veut pas dire qu'elle est supprimée ; pour cela la certitude des sanctions et de leur efficacité serait nécessaire, et cela le Pacte de Paris ne le possède pas. Ce défaut a pu autoriser la pensée que le Pacte Briand-Kellogg marquait un recul sinon du pacifisme, du moins des prétentions du pacifisme.

Du point de vue juridique il constitue un progrès théorique relatif, parce que tout en posant des normes il néglige complètement leur organisation pratique (39). Mettre la guerre hors la loi paraît parfait, mais le manque de sanctions organisées ne peut pas donner aux peuples le sentiment de sécurité ; ce pacte peut constituer seulement un commencement.

(38) BALBAREU, *op. cit.*, p. 37.

(39) SCELLE, *Le Pacte Kellogg ; La Paix par le Droit*, 1928, p. 437.

Tout de même ce Pacte a une grande valeur politique, parce qu'il rapproche certainement les Etats-Unis de la Société des Nations, quoique d'une manière indirecte. En effet, le violateur du Pacte de la Société des Nations ou bien des Accords de Locarno, grâce au Pacte de Paris sera en même temps violateur d'un traité sur lequel figure la signature des Etats-Unis, et alors les Etats-Unis, quoique n'ayant aucune obligation positive à leur charge, ne pourraient plus garder la neutralité absolue ; une obligation morale pèse sur eux ; sans les signer, ils ont endossé ces traités (40).

En dehors de cette valeur politique le Pacte de Paris a une valeur morale et psychologique agissant sur l'opinion publique, la conscience mondiale et la décision des gouvernements, et il ne faut pas sous-estimer cette valeur morale qui, un jour, pourrait jouer le rôle décisif. Par l'extension à la presque totalité des Etats du monde du traité, le principe de la mise de la guerre hors la loi devient un principe du droit international et la pierre angulaire de la paix future. Ce n'est pas la première étape vers la suppression de la guerre, mais c'est aussi une des étapes, et non pas une dont il ne faudrait pas tenir compte. Le Pacte de Paris a une valeur morale certaine, il est l'espoir d'une ère nouvelle (41) qui sera dépourvue d'horreurs que le monde a subies dans le premier quart du vingtième siècle.

Il est certain que, dans un sens, le Pacte de Paris com-

(40) A. de LAPRADELLE, *Droit international*, Dotation Carnegie, XVI. p. 28 ; BALBAREU, *op. cit.*, pp. 98 et s.

(41) « ... the treaty is the expression of the hope of millions of people in the world to-day. It came from the visualized expression of the desolated battlefields, from ruined homes and broken men, and stirred the great beating heart of humanity. Is there any wonder that there should be in this modern and enlightened age a world-wide protest against the horrors of war ? » KELLOGG, *The settlement of international controversies by pacific means*, Address, p. 3.

plète le Pacte de la Société des Nations en supprimant la guerre dans les cas où, d'après celui-ci, elle est restée permise, au moins pour les Etats signataires de ces deux pactes ; pourtant même pour ces Membres cette défense est sans aucune sanction. La Dixième Assemblée a exprimé, le 24 septembre 1929, le désir de mettre en harmonie les dispositions du Covenant avec le Pacte Briand-Kellogg. La Commission nommée dans ce but, sous la présidence de M. Scialoja, s'est heurtée à des difficultés presque insurmontables du fait que certains Etats Membres de la Société n'ont pas adhéré au Pacte de Paris et que, au contraire, d'autres Etats en dehors de la Société y figurent comme signataires, et puis du fait de l'incertitude de l'interprétation de ce Pacte en opposition avec la précision relative du Covenant, de sorte qu'on pouvait émettre des doutes sur l'opportunité de la révision du Pacte de la Société des Nations ; de l'autre côté on risquait de donner à l'opinion publique le sentiment de l'impossibilité juridique de mettre en harmonie ces deux Pactes. Quoi qu'il en soit, la Onzième Assemblée s'est orientée dans la voie de l'ajournement d'une année à l'autre (42).

(42) Le Temps, les 26 février, 25 septembre, 3 octobre et 5 octobre 1930.

CONCLUSION

L'humanité cherche à travers les siècles, sous des formes différentes, avec des hésitations constantes, une organisation du monde dans laquelle toutes les relations seraient soumises à des règles stables, et où le droit serait substitué à la force. Cette tendance perpétuelle de l'humanité se manifeste par les tâtonnements de la politique internationale et dans les créations de pensée des meilleurs de ses individus auxquels, souvent par dérision ou avec une pointe d'ironie, on a donné le nom d'idéalistes et d'utopistes, et qui, la plupart du temps, n'étaient que les devanciers d'une époque à venir et les annonciateurs des ères nouvelles.

Avant d'arriver à la Société des Nations, l'organisation a été cherchée, entre autres, dans l'empire romain, la papauté, la Sainte-Alliance et le Concert européen. La Société des Nations qui est aujourd'hui une chose bien vivante née des besoins impérieux du monde (1), n'est pas seulement une organisation juridique, le caractère politique y est prédominant, et cela n'est pas toujours un défaut. Evidemment, cela n'est pas encore une organisation parfaite à tous les points de vue, quelquefois elle est

(1) « Elle est née des souffrances des hommes, des pleurs des veuves et des cris des orphelins. » HOWER. *Solution pacifique des litiges internationaux*, p. 558.

même rudimentaire, mais elle constitue déjà une étape supérieure sur le chemin de la paix ; c'est, d'ailleurs, un chemin sur lequel on ne sait jamais où se trouve le point d'arrivée. Quoi qu'il en soit, la Société des Nations a déjà prouvé son utilité et son autorité qui ne peuvent que grandir (2).

L'article 10 qui, logiquement, constitue sa base même a été, par un défi à la logique, un des articles les plus discutés. Nous avons montré ses origines historiques et comment il a été inséré dans le Pacte. Cet article, souvent mal compris, ne formule pas la défense de la guerre et ne contient pas la garantie de l'inviolabilité ; il ne s'oppose même pas aux atteintes temporaires de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique ; il n'a pas pour but, non plus, de consacrer et de maintenir éternellement le statu quo créé par les traités de 1919. Ce qu'il veut — et ce que le Protocole de Genève devait consacrer — c'est supprimer toute atteinte à l'intégrité ou à l'indépendance due à la force ; c'est l'interdiction des conquêtes, ce fléau dont l'humanité s'est plainte depuis longtemps (3), et la création, par là, de la sécurité des possessions, principe essentiel de toute société. Dans chaque société, société internationale comme société primitive, il doit exister une certaine protection des possessions. C'est tellement vrai que le degré de perfection d'une organisation peut être mesuré par le développement de la sécurité des possessions. La garantie de l'intégrité et de l'indépendance constitue la base de la Société des Nations, et M. Moriaud (4) peut écri-

(2) « The League is there. It has already proved its immense utility to mankind. It is growing in authority and importance every day... »
VISCOUNT CECIL, *The way of peace*, p. 183.

(3) NEYRON, *Essai historique et politique sur les garanties*, p. 42.

(4) MORIAUD, *La Société des Nations et la Suisse*, p. 42.

re « qui dit Société des Nations dit garantie de l'intégrité territoriale ».

Le principe posé dans l'article 10 doit exister dans la Société des Nations qui, sans lui, serait un organisme chimérique. Cette garantie universelle a la valeur d'une déclaration ; c'est la manifestation de la solidarité internationale. Quoique n'ayant pas pour but direct l'interdiction de la guerre, il la décourage par une voie détournée en lui enlevant sa raison d'être, les conquêtes. Mais là n'est pas sa valeur véritable, elle se trouve dans le principe posé à la base de la Société des Nations, la défense de toute atteinte violente à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique des Membres de la Société.

Le droit des peuples de disposer librement d'eux-mêmes, dont la réalisation a été proclamée comme un but de la grande guerre, n'a pas été mentionné dans le Pacte ; son insertion a été rendue impossible par les difficultés presque insurmontables d'organisation technique de ce droit, et aussi par le malaise dans le sentiment de sécurité et une propagande sécessionniste constante qu'il produirait. On a prétendu que l'article 10 avait pour but de cristalliser, d'éterniser le statu quo — et que par là, il risquait de faire sauter la Société des Nations toute entière. Ce ne fut jamais le but de l'article 10. La tendance au changement est un fait historique trop connu et souvent légitime, et personne ne le nie. L'œuvre des traités de 1919, comme toute œuvre humaine, n'est pas parfaite, et ils ne représentent pas le dernier mot de l'histoire. Défendre l'emploi des moyens violents pour amener un changement dans le statu quo ce n'est pas encore vouloir consacrer la conception statique dans les rapports internationaux.

Il est vrai que poser une garantie du statu quo actuel avec une réserve conçue dans les termes de l'article 19 du Pacte qui lui enlèvent presque toute portée pratique, c'est

encore poser une garantie très rigide. Directement, le principe posé dans l'article 10 ne souffre pas de cette défec-tuosité du Pacte, puisqu'il y est étranger ; pratiquement, lors d'un conflit sur un changement territorial ou politi-que désirable, cela peut devenir très grave. Seuls, les ef-forts conjugués de la sagesse politique et de la croyance en l'efficacité de la garantie de l'article 10 pourraient en éviter les conséquences funestes.

En confrontant ces deux nécessités, celle d'assurer une sécurité dans le statu quo territorial et politique et celle d'assurer une possibilité aux modifications qui devien-draient nécessaires, en présence d'une situation interna-tionale qui n'est plus conforme aux justes aspirations des peuples et à l'évolution économique et sociale, que fau-drait-il choisir ? C'est se demander s'il faut se décider pour la paix ou pour la justice. Dans la plupart des cas, une solution moyenne sera trouvée, mais en l'absence de perfection de tout ce qui est humain nous penchons avec M. Struycken (5) pour le maintien de la paix.

Aujourd'hui, malgré toutes les interprétations, le prin-cipe du respect de l'intégrité territoriale et de l'indépen-dance politique et de leur garantie contre l'agression ex-térieure subsiste dans le Pacte (6), et pose ainsi le principe d'une certaine stabilité, d'une heureuse stabilité, dirions-nous presque — et probablement la structure de la Société des Nations eût-elle été plus solide si on avait multiplié les dispositions de ce genre et si on avait assuré son ap-plication effective. C'était aussi un des buts du Traité d'As-sistance Mutuelle et du Protocole, mais, comme il a été montré, ces deux actes sont restés à l'état de projet.

Le but de toute garantie a toujours été d'un caractère

(5) STRUYCKEN, *Bibl. Viss.*, t. I, p. 111.

(6) Ch. DUPUIS, *Les relations internationales* ; Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, t. 20, p. 349.

conservatif et défensif, et destiné à suppléer au manque d'organisation de la vie internationale ; c'est surtout le but du traité de garantie. Il doit, par la promesse de certaines prestations pour le maintien de l'objet garanti, créer le sentiment de sécurité ; maintenir un certain état de choses c'est toujours une notion de caractère conservatif.

On a reproché au traité de garantie d'avoir surtout pour but de protéger les Etats faibles et de les amener à un certain état de dépendance ; l'existence de la garantie au profit d'un Etat serait ainsi le signe certain de sa faiblesse (7). Et ce qui est plus grave, il en serait des garanties, d'après le mot de Frédéric le Grand (8), « comme de l'ouvrage de filigrane, plus propre à satisfaire les yeux qu'à être de quelque utilité » ; toutes les garanties ne seraient pas en état de poser un obstacle aux conquêtes, comme la sévérité répressive contre les violations des lois constitutionnelles n'empêche ni les coups d'Etat ni les révolutions. Et Milovanowitch (9) pour montrer la futilité des garanties s'écrie : « La garantie perpétuelle ! Mais la garantie donnée à l'intégrité danoise et celle qu'on accordait à l'Empire ottoman n'étaient point limitées à une durée déterminée, et cela n'a pas empêché la Prusse d'enlever au Danemark le Schlesvig et le Holstein, ni le Congrès de Berlin de réduire de moitié les possessions européennes de la Turquie et de sanctionner les conquêtes de la Russie en Asie. Est-ce que la liberté et la neutralité de la petite république de Cracovie n'avaient pas été garanties à perpétuité ! Est-ce que les eaux et la mer Noire n'avaient pas été interdites à perpétuité au pavillon de guerre de la Russie ! Et cependant la ville de Cracovie fait aujourd'hui

(7) PIÉDELIEVRE, *Précis de droit international public*, t. I, p. 258.

(8) Cité chez LOUTER, *Le droit international public positif*, t. I, p. 525.

(9) MILOVANOWITCH, *op. cit.*, p. 396.

partie intégrante de l'Empire autro-hongrois, et l'Empereur de toutes les Russies honore de sa présence le lancement des cuirassés dans la rade de Sébastopol ». Aujourd'hui — Milovanowitch écrivait ce passage en 1888 — nous pourrions ajouter encore quelques exemples, et alors, en effet, en présence des violations constantes de toutes les garanties il convient de rester sceptique sur leur efficacité.

Pourtant, même en présence des violations constantes des garanties, il est impossible de nier leur utilité. Il faut savoir distinguer l'utilité d'une chose des abus auxquels elle peut se prêter. Il y a des cas où la garantie mène à la restriction de l'indépendance de l'Etat garanti, mais ce sont des cas isolés et il faut se méfier des généralisations; la garantie, au lieu de restreindre l'indépendance de l'Etat, a pour but de la maintenir contre les atteintes possibles. Le traité de garantie a une utilité incontestable et une efficacité pratique. Déjà par sa seule conclusion il a un effet, il constitue une menace contre les agresseurs possibles et remplit ainsi un rôle préventif. Cependant l'existence d'un traité de garantie à son profit ne doit pas laisser s'endormir dans la confiance trop absolue la vigilance d'un Etat; en dernier lieu, chacun a le devoir de veiller à sa sécurité, et l'oubli de cette vérité pourrait être funeste à l'existence d'un Etat garanti.

Si toutes les garanties ont été violées dans une mesure plus ou moins grande, cette constatation ne veut pas dire que, pendant un intervalle de temps, ces garanties n'aient pas joué un certain rôle efficace ; il ne faut pas considérer dans l'absolu l'œuvre d'une essence politique.

Il serait très difficile de dire aujourd'hui quelle est la valeur pratique actuelle de l'article 10 du Pacte. Si on avait une confiance absolue dans son efficacité, il suffirait, dans une large mesure, pour assurer la sécurité des Membres de la Société ; mais toutes les discussions et les di-

verses interprétations ont créé un sentiment de méfiance ; pourtant il subsiste dans le Pacte. D'après les critiques qui lui ont été adressées il serait trompeur, il serait un bouclier de carton, « une piqûre de morphine » donnée au monde et s'il restait dans le Pacte, il y resterait comme lettre morte.

Lorsque, en 1920, la capitale polonaise a été menacée par l'invasion bolcheviste, le Conseil ne s'est pas réuni pour aviser aux moyens de garantie en présence de l'agression extérieure ou de la menace d'agression. M. Llyod George a essayé de donner, à cette occasion, une interprétation erronée de l'article 10 ; suivant lui il n'était pas nécessaire de réunir le Conseil, l'unanimité n'existant pas dans son sein ; c'est une explication fausse basée sur le caractère collectif de la garantie. Et lorsque, dans la même année, la Perse a lancé un appel à la Société des Nations demandant aide contre l'invasion bolcheviste au sud de la mer Caspienne, elle a reçu tous les encouragements moraux et la recommandation d'entamer des négociations directes avec la Russie. La Bulgarie, à l'occasion du conflit avec la Grèce, a appuyé sa demande à la Société des Nations, le 22 octobre 1925, entre autres, aussi sur l'article 10 ; mais dans la suite de la procédure aucune mention n'a plus été faite de cet article.

Evidemment, la pratique de l'article 10 est décevante. Quand on va au fond de cet article on s'aperçoit que, malgré sa grande valeur théorique, il n'est pas d'une utilité pratique très appréciable ; il donne lieu à des espoirs que son analyse ne justifie pas. Il garantit, ce qui est trop souvent oublié, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique, ce qui ne veut pas dire l'inviolabilité ou la défense de toute guerre ; toutes les déceptions proviennent de cette méprise. La nature de l'objet de la garantie de l'article 10 rend excessivement délicate la tâche de déterminer l'existence du *casus guarantiae*, et ces difficultés ne

sont que multipliées par l'état inorganique dans lequel se trouve cette garantie dans le Pacte de la Société des Nations résultant, pour la plus grande partie, du maintien de la notion de souveraineté des Etats. L'article 10 ne peut pas suffire à lui seul, pour toutes ces raisons, à assurer la sécurité des Etats Membres de la Société ; son domaine d'application ce n'est pas précisément la sécurité, c'est de poser la base de l'organisation internationale.

Tout le Pacte de la Société des Nations n'est **pas** entièrement à l'abri des critiques. Déjà par la possibilité du recours à la guerre, dans certains cas, il n'atteint pas les idéaux du Droit — mais malgré ce défaut et les autres lacunes qu'il contient, il marque un progrès indéniable dans l'organisation de la vie internationale. Le cas est analogue pour l'article 10. S'il manque de précision et d'efficacité, s'il n'indique pas une autorité centrale chargée de constater le casus guarantiae et d'ordonner le déclenchement des sanctions, s'il ne détermine pas les prestations que doivent fournir les contractants, s'il ne touche pas à la souveraineté des Etats qui a tant d'inconvénients pour son efficacité, il est, malgré tout, d'une grande importance pour le droit international d'après la guerre. Il pose la première forme de la constitution internationale ; il donne à la Société organisée cette stabilité des possessions qui est fondamentale pour tout groupement et tout progrès. Et puis, il convient aussi de ne pas négliger son importance psychologique ; la crainte d'une intervention collective éventuelle, qu'elle soit immédiate ou dans un avenir non déterminé, fera avorter la plupart des tentatives criminelles contre l'intégrité et l'indépendance des Membres de la Société. Les Membres ne pourront pas tolérer, en dernier lieu, une atteinte à l'intégrité ou à l'indépendance d'un Etat associé sans manquer d'une manière flagrante à leurs obligations.

La formule qui pouvait assurer d'une façon complète et

efficace la sécurité aux Etats, était celle du Traité d'Assistance Mutuelle et du Protocole pour le règlement des différends internationaux, mais ces deux actes sont restés à l'état de projets, et aujourd'hui ils indiquent seulement la voie qu'il faudra suivre.

Comment la garantie de l'article 10 sera-t-elle appliquée ? Arrivera-t-elle à temps ? Sera-t-elle efficace ? Autant de questions auxquelles il est impossible de donner une réponse précise. Il est presque sûr qu'en vertu de l'article 10 seul, l'Etat attaqué devra subir seul le premier choc de l'agression et toutes les suites désastreuses qui pourraient s'ensuivre. Le moment de la mise en pratique de la garantie dépendra plus des considérations politiques que des constatations d'ordre juridique, parce que le caractère politique est encore prédominant dans la Société des Nations, quoique les considérations juridiques augmentent constamment de valeur. Si la situation politique générale au moment où l'agression contre l'intégrité et l'indépendance se produit est favorable à l'Etat victime de l'agression, il est probable que les Membres de la Société exécuteront loyalement et effectivement leurs obligations ; mais plus la situation politique est compliquée et grave, plus la garantie risque de ne pas être exécutée, ou au moins de ne pas être exécutée d'une manière efficace, quoique son existence au point de vue juridique soit indubitable — et cela est peu rassurant. On arrive ainsi au paradoxe posé par M. Milenkovitch (10) que « le déclenchement des garanties est conditionné non par le degré de danger menaçant la sécurité des Etats garantis, mais par le degré de danger menaçant la sécurité des Etats garants ».

Chaque chose nouvelle apporte des déceptions ; comme

(10) MILENKOVITCH, *op. cit.*, p. 199.

les illusions et les espoirs sont nécessaires pour tout progrès, les désillusions sont aussi inévitables pour qu'on arrive à la juste appréciation des choses. Quelquefois il faut avoir la hardiesse de devancer une époque et le courage d'affronter les désillusions.

Nous ne sommes pas encore à une époque où le cauchemar de la guerre n'est qu'un mauvais souvenir ; ce cauchemar hante encore, parfois, le cours des relations internationales. Malgré l'existence de la Société des Nations, malgré les traités d'arbitrage et le Pacte de Paris, de grandes armées, de grandes marines et de grandes forces de l'air subsistent comme témoins d'un danger de guerre et augmentent ce danger par leur existence même. Cependant le monde progresse, mais le progrès est toujours dans une proportion déterminée par le milieu.

Une analyse juridique peut, à la rigueur, dire ce que signifie l'article 10, mais elle ne peut pas indiquer ce que deviendra cet article et la force qu'il pourrait acquérir un jour ; cela dépendra du développement de l'organisation internationale, c'est une question de civilisation. Les meilleurs textes et les plus fortes garanties n'empêcheront pas les catastrophes, si les gouvernements n'ont pas la conscience de la solidarité internationale et s'ils ne sont pas de bonne foi. Les garanties matérielles ne sont pas infailibles, elles peuvent écarter provisoirement le mal ; mais sa suppression dépendra du développement de l'esprit international et de la disparition de cet esprit nationaliste et particulariste. Les garanties ont la faculté de faire reculer, dans la plupart des cas, les tentatives criminelles, mais le sentiment de sécurité, le seul qui peut assurer la paix définitive, ne peut être créé que par le développement de l'esprit international ; il est primordial, les garanties, bien qu'elles soient nécessaires, lui servent seulement de complément.

L'œuvre d'organisation de la vie internationale n'est

pas encore aujourd'hui à son terme, il s'en faut de beaucoup ; cet esprit pacifique qui seul peut assurer le fondement solide à cette œuvre, n'a pas encore suffisamment pénétré notre époque. La route vers le but est encore longue, et on y avance lentement : « des bouleversements seront peut-être encore nécessaires et inévitables » (11). Le progrès est encore long et lent à faire, mais cela n'est pas toujours une faiblesse, si l'effort est continu. Si une catastrophe venait à détruire toute l'œuvre de la paix, il en resterait tout de même quelque chose : une fois la catastrophe passée, on recommencerait là où on était resté.

Toute l'évolution de l'humanité montre que l'on avance dans l'organisation de la vie internationale, et cette marche ne pourra être arrêtée par une phrase telle que l'histoire est un perpétuel recommencement ; parce que « si la guerre est aussi vieille que le monde, l'élan des peuples vers la paix date de la première des guerres » (12). Nous nous sommes penchés sur l'abîme et nous avons pu nous rendre compte de sa profondeur pour avoir assez de courage de croire dans l'avenir.

Peut-être l'idée de la garantie mutuelle n'est-elle que le précurseur d'une organisation internationale du monde, dont nous pouvons apercevoir aujourd'hui les germes dans les tentatives semblables à celles faites pour arriver à la création d'une Union balkanique, ou encore dans celles faites pour réaliser l'Union européenne.

(11) HOMER, *Solution pacifique des litiges internationaux*, p. 562.

(12) HODÉ, *L'idée de fédération internationale dans l'histoire*, p. 16.

BIBLIOGRAPHIE ⁽¹⁾

- ADATCI. — *Les amendements japonais au Protocole de Genève*. R. D. I. L. C., 1924.
- ALVAREZ (Alejandro). — *La réforme du Pacte de la Société des Nations sur des bases continentales et régionales*. Rapport présenté à la V^e session de l'Union juridique internationale, 1926.
- *International law and related subjects from the point of view of the American continent*. Publications of the Carnegie Endowment for International Peace, Washington 1922.
- *The Monroe doctrine, its importance in the international life of the States of new world*. Publications of the Carnegie Endowment for International Peace, New-York, 1924.
- ANTOKOLETZ (Daniel). — *La doctrine de Monroe et l'Amérique latine*. Thèse, Paris, 1905.
- BAAK (Jan Carel). — *Der Inhalt des modernen Völkerrechts und der Ursprung des Artikls 10 der Völkerbundsatzung*. Berlin, 1926.
- BAKER (Ph.). — *The making of the Covenant from the British point of view*. Dans MUNCH, *Les origines de l'œuvre de la Société des Nations*, t. II, Copenhague, 1923.
- BAKER (Ray Standard). — *Woodrow Wilson and world settlement*. 3 vol., New-York, 1923.
- BALBAREU (Cécile). — *Le Pacte de Paris (Pacte Briand-Kellogg sur la mise de la guerre hors la loi)*. Paris, 1929. Librairie Universelle.
- BASSETT (J.-S.). — *The League of Nations*. New-York, 1928.

(1) A. S. I. L. : American Journal of International Law.
R. D. I. : Revue de Droit International.
R. D. I. L. C. : Revue de Droit International et de Législation Comparée.
R. G. D. I. P. : Revue Générale de Droit International Public.

- BLUNTSCHLI (J. C.). — *Le droit international codifié*. Traduction par Lardy, Paris, 1886, Guillaumin.
- BOUFFARD (Henri). — *Le Pacte d'Assistance Mutuelle de la Société des Nations*. Bordeaux, 1926.
- BOURGEOIS (Léon). — *L'œuvre de la Société des Nations*, Paris, 1923.
- BOVET (Ernest). — *La crise de la Société des Nations et ses causes profondes*. Extraits de la Tribune de Lausanne, 29 mars 1^{er} avril 1926.
- BROWN (Philip Marshall). — *The Monroe doctrine and the League of Nations*. A. J. I. L., 1920.
- BRUNET (René). — *La Société des Nations et la France*. Paris, 1921.
- BULOW (von). — *Der Versailler Völkerbund*. Berlin, 1923.
- BUSSMANN (Dr Otto). — *Der völkerrechtliche Garantievertrag insbesondere seit der Entstehung des Genfer Völkerbundes*. Frankfurter Abhandlungen zum Kriegsverhütungsrecht, Heft 3, 1927.
- BUTLER (Sir G.). — *A handbook to the League of Nations*. London 1928.
- CALVO (Charles). — *Le droit international théorique et pratique* 4 vol., V^e édition, Paris, 1896, Rousseau.
- CECIL (Viscount). — *The way of peace*. London, 1928, Allan and Co.
- CHEVALLIER (J. J.). — *Sainte Alliance et la Société des Nations*. R. D. I., 1927.
- DESPAGNET (Frantz). — *Cours de droit international public*. 4^e éd. par Ch. de Boeck, Paris, 1910, Sirey.
- DUGGAN (S.). — *The League of Nations, the principle and the practice*, Boston, 1919.
- DUPUIS (Charles). — *Les relations internationales*. Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, t. 20.
- *Les grands systèmes de politique internationale*. Cours à la Dotation Carnegie pour la Paix internationale, Paris, 1928-1929.
- ERICH (Rafaël). — *Le Protocole de Genève*. R. D. I. L. C., 1929.
- *Les rapports entre le Pacte de la Société des Nations et le projet de traité d'assistance mutuelle*. R. D. I., 1924.

- ERZBERGER. — *La Ligue des Peuples, les conditions de la Paix mondiale*. Lausanne, 1919, Librairie Nouvelle.
- FABRE-LUCE (Alfred). — *Locarno sans rêves*. Paris, 1927, Grasset.
- FAUCHILLE (Paul). — *Traité de droit international*, 4 vol. VIII^e éd., Paris, 1926, Rousseau.
- FENWICK (Charles G.). — *International law*. London, 1924, Allen.
- FINCH (George). — *The Treaty of peace with Germany in the United States senate*. A. J. I. L., 1920.
- FLEISCHER (A.). — *L'analyse juridique du Pacte de la Société des Nations*, Thèse, Paris, 1922.
- FOULKE (Roland R.). — *A treatise on international law*. 2 vol. Philadelphia, 1920, Winston Co.
- FRAMEWORK of a *lasting peace*, edited by Leonard S. Woolf. London 1917.
- FREYTAGH-LORINGHOVEN. — *Die Satzung des Völkerbundes*. Berlin, 1926.
- GOELLNER (Aladar). — *L'article 19 du Pacte de la Société des Nations*. Paris, 1925.
- GONSIOROWSKI (Miroslav). — *La Société des Nations et le problème de la paix*. 2 vol. Paris, 1927. Rousseau.
- GRALINSKI (Zygmund). — *Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux suivant le Pacte de la Société des Nations*. Thèse, Paris, 1925.
- GUILAINE (Louis). — *L'évolution d'une politique continentale*. « Le Temps », le 24 août 1930.
- HALL (William Edward). — *International law*. Eight ed. by Pearce Higgins, Oxford, 1924.
- HARRIS (Wilson). — *What the League of Nations is*. London, 1925.
- HASAS (Emile). — *La révision du traité de Trianon et les difficultés suscitées par la Hongrie en ce qui concerne son application*. Thèse, Paris, 1928.
- HASENCLEVER (Adolf). — *Die Bedeutung der Monroedoktrin für die amerikanische Politik der Gegenwart*. Halle a. S., 1918.
- HATSCHEK (Dr Julius). — *Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte*. Leipzig, 1923.

- HODE (Jacques). — *L'idée de fédération internationale dans l'histoire. Les précurseurs de la Société des Nations*. Paris, 1921, La vie universitaire.
- HOIJER (Olof). — *Le Pacte de la Société des Nations, commentaire théorique et pratique*. Paris, 1926.
- *La solution des litiges internationaux avant et depuis la Société des Nations*. Paris, 1925. Editions Spes.
- HOUSE-SEYMOUR, *What really happened at Paris*, 1921.
- HOWARD-ELLIS. — *The origin, structure and working of the League of Nations*. London, 1928.
- HUGHES (Charles E.). — *Observations on the Monroe doctrine*. A. J. I. L., 1923.
- IDMAN (K. G.). — *Le traité de garantie en droit international*. Helsingfors, 1913.
- INSTITUT de Droit International. — *Annuaire* 1923.
- JASPARD (Henri). — *Cannes et Locarno*. La Revue Générale, 1926.
- KELLOGG (Frank B.). — *The French draft of the multilateral treaty for the renunciation of war. Address delivered before the American Society of International Law*, April, 28. Washington, 1928.
- *The settlement of international controversies by pacific means*. Address delivered before the World Alliance for International Friendship, Nov. 11 Washington, 1928.
- KLUBER (J. L.). — *Droit des gens modernes de l'Europe*. 2^e éd., Paris, 1874, Guillaumin.
- KLUYVER (C. A.). — *Documents on the League of Nations*. International Intermediary Institute, The Hague, 1920.
- KOHLER (Charles). — *The Monroe doctrine, a complete history*. New-York, 1922.
- KOMARNICKI (Titus). — *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations*. Paris, 1923. Presses Universitaires.
- KRAUS (Dr Herbert). — *Die Monroedoktrin in ihren Beziehungen zur amerikanischen Diplomatie und zum Völkerrecht*. Berlin, 1913.
- KULSKI (Ladislas). — *Le problème de la sécurité d'après le Pacte de la Société des Nations (1918-1926)*. Thèse, Paris, 1927.

- LALOUEL (H.). — *Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte*. R.G.D.I.P., 1922.
— *La Société des Nations, ses origines, ses résultats* Conférence, Nancy, 1926.
- LANGE (Christian). — *Préparations de la Société des Nations pendant la guerre*. Dans MUNCH, *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, t. I, Copenhague, 1923.
- LANNOY (Charles de). — *La doctrine de Monroe et le Pacte des Nations*. R. D. I. L. C., 1920.
- LANSING (Robert). — *The peace negotiations, a personal narrative*. London, 1921.
- LAPRADELLE (A. de). — *Les principes du droit international public*. Cours à l'Institut des Hautes Etudes internationales, Paris, 1928-1929.
— *Cours du droit international public, doctorat*, 1928-1929.
- LARNAUDE (Ferdinand). — *La Société des Nations. Conférences faites à l'Ecole de Guerre, Paris, 1920*.
— *La Société des Nations depuis 1920*. Conférence faite à MM. les officiers du Centre des Hautes Etudes militaires et de l'Ecole Supérieure de guerre. Paris, 1921.
- LISZT (Franz von). — *Le droit international*. Trad. d'après la 9^e éd. allemande par G. Gidel, Paris, 1927, Pédone.
- LOMONACO (Giovanni). — *Trattato di diritto internazionale pubblico*. Napoli, 1905.
- LOUTER (J. de). — *Le droit international public positif*. 2 vol. Oxford, 1920, Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale.
- MANDEL (G.). — *La philosophie de Locarno*. Revue hebdomadaire, 1925.
- MILENKOVITCH (Vélyko). — *Le problème de la sécurité européenne d'après les accords de Locarno*. Thèse, Paris, 1927.
- MILHAUD (Edgar). — *Plus jamais*, Paris, 1919.
- MILITCH (Milenko). — *Les attributions communes et les rapports du Conseil et de l'Assemblée*. Paris, 1929, Pédone.
- MILLER (David Hunter). — *My diary at the Conference of Paris*. XXI vol., New-York, 1924.
— *The drafting of the Covenant*. 2 vol., New-York, 1928.
- MILOVANOWITCH. — *Des traités de garantie en droit international*. Paris, 1888, Rousseau.

- MINISTÈRE des Affaires Étrangères. — *Pacte de sécurité*. 2 fasc. pièces du 9 février 1925 au 16 octobre 1925.
- MITRANY (D.). — *Le problème des sanctions internationales*. Conciliation internationale, n° 3., La Flèche, 1926.
- MONTLUC (D^r L. de). — *L'accord de Locarno*. Genève, 1925.
- MORIAUD (Paul). — *La Société des Nations et la Suisse*. Berne, 1919.
- NEYRON (Pierre-Joseph). — *Essai historique et politique sur les garanties et en général sur les diverses méthodes des anciens et des nations modernes de l'Europe d'assurer les traités publics*. Chez J.-Ch. Dieterich à Goettingue, 1777.
- NIPPOLD (D^r Otfried). — *Der völkerrechtliche Vertrag, seine Stellung im Rechtssystem und seine Bedeutung für das internationale Recht*. Bern. 1894.
- NITTI (Francesco). — *La pace*. Torino, 1924.
- NYS (Ernest). — *Le droit international*. 3 vol. Bruxelles, 1912.
- OPPENHEIM (L.). — *International law*. Third ed., London, 1920. Longmans.
- LA PAIX DE VERSAILLES et la Société des Nations. La documentation internationale, Paris, 1929. Les Editions Internationales.
- PAULUS (D^r J.). — *La révision du Pacte de la Société des Nations*. R. G. D. I. P., 1923.
- PELLA (Vespasien V.). — *La criminalité collective des Etats et le droit pénal de l'avenir*. Bucarest, 1926.
- PERI (G.). — *Genève-Locarno, la Société des Nations et le pacte de garantie*. Paris, 1926.
- PICCIONI (C.). — *La sanction militaire des décisions de la Société des Nations*. R. G. D. I. P., 1923.
- PIEDELIEVRE (R.). — *Précis de droit international public ou droit des gens*. 2 vol., Paris, 1894, Pichon.
- POLITIS (Nicolas). — *Les accords de Locarno*. R. D. I. L. C., 1925.
— *Les nouvelles tendances du droit international*, Paris, 1927, Hachette.
- POLLOCK (Sir Frederic). — *The League of Nations*. London, 1922.

- PRADIER-FODERE (P.). — *Traité de droit international public européen et américain*. 8 vol., Paris, 1885, Pédone.
- PRECHAC (Jacques de). — *L'esprit de Locarno*. Cahiers de la « Nouvelle Journée », n° 13, Paris, 1928.
- QUABBE (Dr Georg). — *Die völkerrechtliche Garantie*. Abhandlungen aus dem Staats und Verwaltungsrecht, n° 24, Breslau, 1911.
- RADOIKOVITCH (Miloche). — *La révision des traités et le Pacte de la Société des Nations*. Paris, 1930, Pédone.
- RAY (J.). — *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, 2^e éd, Tokio, 1921.
Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société. Paris, 1930, Sirey.
- REDSLOB (Robert). — *Histoire des grands principes du droit des gens depuis l'antiquité jusqu'à la veille de la grande guerre*. Paris, 1923, Rousseau.
— *Théorie de la Société des Nations*. Paris, 1927.
- REEVES (Jesse S.). — *The Tacna-Arica dispute and the Monroe doctrine*, A. J. I. L., 1921.
- ROLIN (Henri). — *L'article 10 du Pacte de la Société des Nations*. Dans MUNCH, *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, t. II, Copenhague, 1923.
— *La révision du Pacte de la Société des Nations*. R.D.I.L.C., 1921.
— *L'œuvre de révision du Pacte de la Société des Nations accomplie par la Deuxième Assemblée*. R.D.I.L.C., 1922.
- ROUSSEAU (Charles). — *La compétence de la Société des Nations dans le règlement des conflits internationaux*. Thèse, Paris, 1927.
- SCELLE (George). — *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix*. Paris, 1919, Sirey.
— *L'élaboration du Pacte*. Dans MUNCH, *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, t. I, Copenhague, 1923.
— *Le Pacte Kellogg*. La Paix par le Droit, 1928.
- SCHMITT (Dr Carl). — *Die Kernfrage des Völkerbundes*. Berlin, 1926.

SCHUCKING (Walter). — *Der Völkerbundentwurf der Deutschen Regierung*. Dans MUNCH, *Les origines et l'œuvre*, t. I., Copenhague, 1923.

— *Le développement du Pacte de la Société des Nations*. Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, t. 20.

SCHUCKING-WEHBERG. — *Die Satzung des Völkerbundes*. 2^e éd. Berlin, 1924.

SCOTT (James Brown). — *Président Wilson's foreign policy*. New-York, 1918.

— *Interpretation of Article X of the Covenant of the League of Nations*. A.J.I.L., 1924.

SEDLER (Gerhard). — *Die völkerrechtliche Garantie, besonders im Vergleich mit den privatrechtlichen Instituten der Bürgerschaft und der Garantie*. Dissertation, Breslau, 1910.

SEYMOUR (Charles). — *The intimate papers of Colonel House*. 4 vol. London.

SIBERT (Marcel). — *La sécurité internationale et les moyens proposés pour l'assurer de 1919 à 1925*. R.G.D.I.P., 1925.

SOCIÉTÉ DES NATIONS. — *Attes des Assemblées. Séances plénières. Séances des Commissions*.

— *Arbitrage, sécurité et réduction des armements. Extrait des débats de la Cinquième Assemblée y compris ceux de ses Première et Troisième Commissions. Rapports et résolutions*. Genève, 1924.

SOULLIER (Robert Louis). — *La Société des Nations. Son organisation, ses caractères, son œuvre générale, son rôle dans le maintien de la paix*. Thèse, Toulouse, 1924.

SPAIGHT (J. M.). — *Pseudo-security*. New-York, 1928, Longmans.

STRUPP (Dr Karl). — *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie*. 3 vol., Berlin-Leipzig, 1924.
mann.

STRUYCKEN. — *La Société des Nations et l'intégrité territoriale*. Bibliotheca Visseriana, vol. I.

SUKIENNICKI (Wiktor). — *La souveraineté des Etats en droit international moderne*. Paris, 1927.

- TCHERNOFF (J.). — *La doctrine de Monroe et la libération des peuples*. Paris, 1918. Collection de l'Action Nationale.
- TEOPILIAN (Mrgditch). — *Les traités de garantie au point de vue juridique*. Dissertation, Lausanne, 1904.
- TITEANO (Eugène). — *La compétence de la Société des Nations et la souveraineté des Etats*. Paris, 1925.
- TOWER (Charlemagne). — *The origin, meaning and international force of the Monroe doctrine*. A.J.I.L., 1920.
- VATTEL (Emer de). — *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des souverains*. 3 vol., published by the Carnegie Institution of Washington, 1916.
- WALSTON (Sir Charles). — *La Société des Nations peut-elle être sauvée*. Conciliation internationale, n° 1, 1924.
- WEHBERG (Hans). — *Le protocole de Genève*. Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1925-IV.
— *Quelques remarques sur le Protocole de Genève*. R.D.I.L.G., 1924.
- WHEATON. — *Elements of international law*. Sixth ed., London, 1929.
- WILLIAMS (Bruce). — *State security and the League of Nations*. Dissertation, Johns Hopkins University, 1927.
- WILLIAMS (Sir John Fischer). — *Chapters on current international law and the League of Nations*. London, 1929.
— *The League of Nations and unanimity*. A.J.I.L., 1925.
- WILSON (Florence). — *The origins of the League Covenant*. London, 1928.
- WILSON (George Grafton). — *Monroe doctrine after the war*. World Peace Foundation, I-5, Boston, 1918.
— *The Monroe doctrine and program of the League to Enforce Peace*. World Peace Foundation, VI-4, Boston, 1916.
- WILSON (Woodrow). — *Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale*. Trad. par D. Roustan, Paris, 1919.
- WOOLF (L. S.). — *Un gouvernement international*. Trad. par Shret. Paris, 1916.
-

Vu : *Le Président de la Thèse*
DE GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

Vu : *Le Doyen*
H. BERTHÉLÉMY.

Vu et Permis d'Imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris
S. CHARLETY.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I. — Traité de garantie	7
Section I. — Historique	11
Section II. — Définition	15
Section III. — Les sujets de la garantie et leurs obligations	21
Section IV. — Objets de la garantie	30
CHAPITRE II. — Genèse de l'article 10	37
Section I. — Historique	39
Section II. — Conférence de la Paix	46
§ 1. — Les différents projets	46
§ 2. — Les Projets Wilson	50
§ 3. — Commission de la Société des Nations.	63
Section III. — Les discussions sur les amendements du Canada	72
CHAPITRE III. — Analyse de l'article 10	87
Section I. — Obligation de respecter	90
Section II. — Obligation de garantir	99
§ 1. — Agression extérieure	99
§ 2. — Objet	104
§ 3. — Prestations	114
§ 5. — Décision sur le casus garantiae ..	121
§ 5. — Exercice de la garantie	124
Section III. — Doctrine de Monroe	129
Section IV. — L'article 19 du Pacte	137

CHAPITRE IV. — Les garanties de paix en dehors de l'article 10 et leur liaison avec cet article	145
Section I. — Traité d'assistance mutuelle	148
Section II. — Le Protocole de Genève	155
Section III. — Les accords de Locarno	164
Section IV. — Le Pacte de Paris	179
CONCLUSION	187
BIBLIOGRAPHIE	199

IMPRIMERIE DU MONTPARNASSE

ET DE PERSAN-BEAUMONT

47, RUE DE LA GAITÉ

PARIS

